

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 231.818 du 30 juin 2015

A. 213.296/VIII-9368

En cause : **GLAUDOT** Laurent,
ayant élu domicile à
la Centrale générale des services publics (CGSP),
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
rue Père Eudore Devroye 47
1040 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 août 2014 par Laurent GLAUDOT qui demande l'annulation de l'arrêté du président du comité de direction du Service public fédéral Justice qui a pour effet, d'une part, de fixer au 1^{er} mai 2011 la date à laquelle il est mis fin temporairement à ses fonctions et à laquelle il est admis à faire valoir ses droits à une pension temporaire, et d'autre part de fixer au 1^{er} mai 2013 la date à laquelle il est mis fin définitivement à ses fonctions et admis à faire valoir ses droits à une pension définitive;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport d'Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 20 mai 2015, convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 30 juin 2015;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bernard RENSON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Erik BOSQUET, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant, né en 1968, est agent pénitentiaire statutaire.

2. À partir de 2007, il connaît des problèmes de santé qui ont pour conséquence qu'il est placé en disponibilité après épuisement de ses jours de congé et convoqué à plusieurs reprises devant la commission des pensions de l'administration de l'expertise médicale (MEDEX).

3. Par une décision du 4 avril 2011, le médecin en chef du service de santé administratif considère que le requérant remplit, sur le plan médical, en raison d'une inaptitude physique définitive, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive.

4. Le requérant introduit un recours contre cette décision et, le 19 octobre 2011, le médecin expert considère qu'il remplit, sur le plan médical, en raison d'une inaptitude physique à toute fonction, les conditions pour être admis à la pension prématurée temporaire.

5. Le 28 octobre 2011, le directeur général délégué du SPF Justice prend un arrêté mettant fin aux fonctions du requérant à partir du 1^{er} novembre 2011 et l'admettant à faire valoir ses droits à la pension temporaire.

6. Le 10 avril 2013, le MEDEX convoque le requérant à un réexamen médical le 6 mai 2013.

7. Par un courrier du 3 juin 2013, le MEDEX l'informe qu'à la suite de ce réexamen médical, il a été décidé qu'il remplit, sur le plan médical, "en raison d'une inaptitude physique à toute fonction, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive". Cette décision est motivée comme suit :

" Homme de 45 ans, assistant de surveillance pénitentiaire, pensionné temporairement à partir du 01/05/2011 pour lombalgie chronique sur arthrodèse

lombaire multi-opérée. Une reprise des activités professionnelles n'est pas envisageable".

8. Le requérant introduit un recours contre cette décision le 20 juin 2013 et, dans le cadre de celui-ci, il est à nouveau examiné par le médecin expert le 30 juillet 2013.

9. Par un courrier du MEDEX du 2 octobre 2013, le requérant est informé d'une proposition de nouvelle décision selon laquelle il ne remplit pas actuellement, sur le plan médical, les conditions pour être admis à la pension prématurée pour motifs de santé, et est définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions mais apte à l'exercice d'autres fonctions par voie de réaffectation dans un "travail administratif hors cellulaire" sans port de charge excédant 10 kg.

Cette proposition de décision est motivée comme il suit :

" Homme de 45 [ans], assistant de surveillance pénitentiaire chef d'équipe, pensionné temporairement depuis le 01/05/2011 pour lombalgie chronique sur arthrodèse lombar multi-opérée. Amélioration significative de la lombosciatalgie depuis la dernière reprise chirurgicale du 13/03/2013 ayant consisté en descellement de vis L4 et sténose de récessus et foraminale L4L5 gauche et L5S1 bilatérale. Parésie des releveurs du pied droit (3/5) et douleur neuropathique en amélioration".

10. Le 7 octobre 2013, le requérant marque son accord sur cette proposition de décision et, le lendemain, le MEDEX lui notifie sa décision, conforme à la proposition précitée, tout en lui précisant qu'une réaffectation devra avoir lieu dans les douze mois de cette notification faute de quoi il sera mis d'office à la pension définitive pour inaptitude physique prenant cours le premier jour du mois suivant l'expiration de ce même délai.

11. Dans sa requête en annulation, le requérant expose qu'à plusieurs reprises il a pris contact téléphoniquement avec les services de la partie adverse pour savoir comment elle envisageait de mettre cette décision en œuvre, et qu'il n'a obtenu aucune réponse.

12. Le 26 juin 2014, le directeur général, agissant sur délégation du président du comité de direction du SPF Justice, prend la décision suivante :

" (...) Vu l'arrêté du 28 octobre 2011 accordant à Monsieur GLAUDOT Laurent, assistant de surveillance pénitentiaire chef d'équipe à la prison de Saint-Gilles, sa mise à la pension temporaire à partir du 1^{er} novembre 2011;

Vu le rapport du médecin du MEDEX en première instance, déclarant que Monsieur GLAUDOT Laurent remplit sur le plan médical, en raison de son inaptitude définitive à toute fonction, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive, notifiée à l'intéressé le 4 avril 2011;

Vu le rapport du médecin du MEDEX en appel, déclarant que Monsieur GLAUDOT Laurent remplit sur le plan médical, en raison de son inaptitude

définitive à toute fonction, les conditions pour être admis à la pension prématurée temporaire, notifiée à l'intéressé le 19 octobre 2011;

Vu l'article 177, § 3, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier stipulant que la décision qui admet à la retraite pour inaptitude physique, prend effet le premier du mois qui suit la notification à l'intéressé de la décision rendue en première instance par l'instance médicale compétente lorsqu'il s'agit d'une décision à l'égard de laquelle il n'a pas été interjeté appel ou qui a été confirmée en degré d'appel;

Considérant que la transformation d'une décision d'inaptitude définitive en une décision d'inaptitude temporaire ne constitue pas au regard de la pension une nouvelle décision (la condition d'inaptitude est remplie dans les deux cas);

Considérant que la décision en appel du 19 octobre 2011 confirme la décision en première instance du 4 avril 2011 quant au critère de l'inaptitude;

Considérant que Monsieur GLAUDOT Laurent a effectivement été admis à la pension au 1^{er} mai 2011 et bénéficié d'une pension à dater de cette date;

Considérant l'erreur matérielle dans l'arrêté du 28 octobre 2011 accordant sa mise à la pension temporaire à partir du 1^{er} novembre 2011 au lieu du 1^{er} mai 2011;

Vu l'article 117, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 14 février 1961 susmentionnée stipulant que la pension prématurée temporaire pour motif de santé ou d'inaptitude physique devient définitive à l'expiration de la période de deux ans maximum si l'intéressé n'a pas été repris en service ou placé en instance de réaffectation ou de réutilisation;

Vu le rapport du médecin du MEDEX rendu en appel déclarant que Monsieur GLAUDOT Laurent ne remplit pas actuellement, sur le plan médical, les conditions pour être admis à la pension prématurée pour motifs de santé, qu'il est définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions mais apte à l'exercice d'autres fonctions dans les conditions suivantes: «travail administratif hors cellulaire sans port de charge excédant 10kg», notifié à l'intéressé le 8 octobre 2013;

Considérant que cette décision du 8 octobre 2013 est bien au-delà du délai de deux ans après la date de la pension temporaire à partir du 1^{er} mai 2011 et que la pension temporaire est impérativement et automatiquement devenue définitive dès le 1^{er} mai 2013;

ARRÊTE

Article 1^{er} : L'article unique de l'arrêté du 28 octobre 2011 est remplacé par :

«il est mis fin aux fonctions de Monsieur GLAUDOT Laurent, °23 février 1968, à partir du 1^{er} mai 2011.

Il est admis à faire valoir ses droits à la pension temporaire».

Article 2: il est mis définitivement fin aux fonctions de Monsieur GLAUDOT Laurent, °23 février 1968, à partir du 1^{er} mai 2013.

Il est admis à faire valoir ses droits à la pension définitive".

Cette décision constitue l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'application fausse, inexacte et abusive de l'article 117 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, de la violation du principe de l'intangibilité des actes individuels, du principe de non-rétroactivité et des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, de la motivation interne fausse, inexacte et abusive, de l'excès de pouvoir, et de l'abus de pouvoir; que, dans une première branche, il fait valoir en substance que l'acte attaqué modifie deux ans plus tard la décision du 28 octobre 2011 par laquelle il avait été admis à faire valoir ses droits à la pension prématurée pour inaptitude physique temporaire au 1^{er} novembre 2011 pour une durée maximale de deux ans venant à expiration le 1^{er} novembre 2013; qu'il expose que l'acte attaqué remplace avec effet rétroactif la date du 1^{er} novembre 2011 par celle du 1^{er} mai 2011, avec pour conséquence d'avancer de six mois la date à laquelle prend fin la durée de la pension prématurée qui lui a été accordée à titre temporaire, et de le faire admettre à la pension définitive six mois plus tôt en le privant du bénéfice du réexamen médical auquel il a pourtant été soumis le 30 juillet 2013, c'est-à-dire avant la date d'expiration du 1^{er} novembre 2013; qu'il considère que cette révision rétroactive s'analyse en un retrait d'acte individuel créateur de droit qui porte de la sorte lourdement atteinte à ses droits acquis, alors que le réexamen médical du 30 juillet 2013 précité a abouti à une décision du MEDEX selon laquelle il ne remplissait pas, sur le plan médical, les conditions pour être admis à la pension prématurée pour motifs de santé; qu'il précise que ce retrait est tardif puisqu'il est intervenu à un moment où la décision précitée du 28 octobre 2011 était devenue définitive; qu'il ajoute que la justification de ce retrait est illégale puisqu'elle repose sur une interprétation erronée de l'article 117, § 3, de la loi du 14 février 1961 précitée et qu'à tout le moins, si une divergence d'interprétation de cette disposition devait être prise en compte, une telle divergence empêcherait certainement de justifier la tardiveté du retrait par le recours à la théorie de l'inexistence de l'acte; que dans une deuxième branche, il soutient en substance qu'il ne peut être considéré que la décision en appel du médecin expert du 19 octobre 2011, selon laquelle il remplit, sur le plan médical, en raison d'une inaptitude physique à toute fonction, les conditions pour être admis à la pension prématurée temporaire, confirmerait, au sens de l'article 117, § 3, alinéa 1^{er}, précité, la décision du MEDEX rendue en première instance le 4 avril 2011 et selon laquelle il remplit, sur le plan médical, en raison d'une inaptitude physique définitive, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive; qu'en réplique, sur les deux branches du moyen, il soutient que la décision rendue en appel n'est pas confirmative de la première décision puisqu'elle l'a considéré comme étant inapte temporairement alors que la première décision l'avait considéré comme étant inapte définitivement; qu'il souligne qu'à tout le moins, puisque la partie adverse reconnaît avoir commis une erreur dans sa décision du 28 octobre 2011, il conviendrait de

tenir compte du fait que cette erreur est discutable, ce qui empêche de la tenir pour une simple erreur matérielle et certainement comme entachant cette décision d'une irrégularité telle qu'elle pourrait être tenue pour inexistante; qu'il fait valoir que l'acte attaqué s'analyse bien en un retrait au moins implicite de la décision du 28 octobre 2011 et qu'il produit un effet rétroactif dès lors qu'il le prive a posteriori du bénéfice du réexamen médical intervenu devant la commission des pensions du MEDEX dans les six mois qui ont précédé la date d'expiration de sa période de pension temporaire;

Considérant que la partie adverse répond, quant à la première branche du moyen, qu'à la suite du recours du requérant contre la décision du 4 avril 2011, le MEDEX a confirmé son inaptitude physique ainsi que son admission à la pension bien qu'à titre temporaire, et que l'article 117, § 3, précité, précise que la décision d'admission à la pension prématurée prend effet le premier jour du mois qui suit la notification de la décision rendue en première instance si l'appel introduit n'a pas eu pour effet d'annuler cette décision; qu'elle précise que la transformation d'une décision d'inaptitude définitive en une décision d'inaptitude temporaire ne constitue pas au regard de la pension une nouvelle décision puisque la condition d'inaptitude est remplie dans les deux cas; qu'elle estime avoir pu considérer à bon droit qu'une erreur matérielle s'était glissée dans la décision du 28 octobre 2011 quant à la date d'entrée en vigueur de la pension prématurée, et qu'en aucun cas la rectification d'une erreur matérielle ne peut être considérée comme étant constitutive d'un retrait ou emporter un effet rétroactif; que, sur la deuxième branche, elle réitère que la décision du 4 avril 2011 a été confirmée en degré d'appel en ce qui concerne l'inaptitude physique et l'admission à la pension prématurée;

Considérant, quant aux deux branches réunies, que l'article 117, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 février 1961, précitée, est rédigé comme il suit :

" La décision administrative, judiciaire ou émanant de toute autre autorité revêtue du pouvoir de nomination à une fonction entraînant un droit à pension à charge d'un pouvoir énuméré au § 2, alinéa 1^{er}, qui admet à la retraite pour inaptitude physique, prend effet le premier [sic] du mois qui suit la notification à l'intéressé de la décision rendue en première instance par l'instance médicale compétente lorsqu'il s'agit d'une décision à l'égard de laquelle il n'a pas été interjeté appel ou qui a été confirmée en degré d'appel ou le premier [sic] du mois qui suit celui de la notification à l'intéressé de la décision de l'instance médicale d'appel lorsque cette décision annule celle rendue en première instance";

que cette disposition législative autorise une rétroactivité de la décision de mise à la pension prématurée lorsque la décision médicale rendue en appel confirme la décision prise en première instance par le service de santé; qu'elle constitue en cela une exception au principe général de non-rétroactivité des actes administratifs individuels et doit, partant, faire l'objet d'une interprétation restrictive; que le

caractère confirmatif d'une décision s'apprécie non seulement en fonction de son objet, mais aussi eu égard à ses motifs;

Considérant qu'en l'espèce, il est manifeste que les décisions du 4 avril 2011 et du 19 octobre 2011 ont des objets différents dès lors que la première considère que le requérant remplit, sur le plan médical, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive alors que la seconde considère qu'il les remplit pour être admis à la pension prématurée temporaire; que les effets de ces deux décisions sont également différents puisque contrairement à la première, la seconde a des effets limités dans le temps et fait courir des délais, notamment en vue de soumettre l'intéressé à un réexamen médical qui peut conduire à une nouvelle décision reconnaissant une inaptitude définitive; qu'en considérant que la seconde décision est purement confirmative de la première pour le seul motif que la condition d'inaptitude médicale est remplie dans les deux cas, l'acte attaqué méconnaît l'article 117, § 3, alinéa 1^{er}, précité; qu'il peut par ailleurs être admis que la décision de la partie adverse du 28 octobre 2011 mettant fin aux fonctions du requérant à partir du 1^{er} novembre 2011 et l'admettant à faire valoir ses droits à la pension temporaire, constitue un acte individuel créateur de droits qui ne peut être modifié que dans le respect du principe général du retrait des actes administratifs, qui est d'ordre public; qu'en modifiant cette décision le 26 juin 2014, plus de deux ans et demi après son adoption, l'acte attaqué méconnaît les conditions dans lesquelles un acte administratif créateur de droits peut être retiré; que le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation de l'article 117 de la loi du 14 février 1961, précitée, des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, de la motivation interne fausse, inexacte et abusive, et de l'excès et de l'abus de pouvoir; qu'il fait valoir, en substance, que l'acte attaqué a pour effet de le mettre à la pension prématurée définitive pour motif de santé, alors qu'il résulte du réexamen médical auquel il a été soumis le 30 juillet 2013 qu'il ne remplit pas, sur le plan médical, les conditions pour y être admis; qu'il réplique que si le réexamen médical est intervenu tardivement c'est parce que la partie adverse a modifié a posteriori la chronologie des événements, modification qui est irrégulière pour les raisons exposées dans son premier moyen;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué est motivé par le fait que le réexamen médical auquel le requérant a été soumis le 30 juillet 2013 est intervenu au-delà du délai de deux ans qui devait prendre cours à dater du 1^{er} mai 2011;

Considérant que parmi les principes généraux de bonne administration consacrés par le Conseil d'État, figure le principe général du raisonnable, selon lequel une administration ne peut prendre une décision dont il est impensable qu'une administration fonctionnant normalement puisse la prendre; que le Conseil d'État ne peut censurer qu'une décision manifestement déraisonnable; qu'en l'espèce, l'acte attaqué a pour effet de faire rétroagir au 1^{er} mai 2011 l'admission à la pension prématurée temporaire du requérant pourtant préalablement reconnue à la date du 1^{er} novembre 2011; que cette rétroactivité a pour conséquence que le délai de deux ans endéans lequel il doit être repris en service ou placé en instance de réaffectation ou de réutilisation à défaut de quoi sa pension prématurée temporaire devient définitive, est avancé au 1^{er} mai 2013; qu'en se basant sur la rétroactivité décrétée par l'acte attaqué pour considérer que la pension temporaire est "impérativement et automatiquement devenue définitive dès le 1^{er} mai 2013", et pour écarter en conséquence, sous prétexte de sa tardiveté, la décision contraire du MEDEX du 8 octobre 2013 selon laquelle le requérant ne remplit pas les conditions pour être admis à la pension prématurée alors que cette décision a été prise avant l'expiration du délai initial de deux ans, la partie adverse crée elle-même unilatéralement, et de façon irrégulière comme cela ressort de l'examen du premier moyen, les conditions de cette prétendue tardiveté et est, partant, manifestement déraisonnable; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du président du comité de direction du Service public fédéral Justice qui a pour effet, d'une part, de fixer au 1^{er} mai 2011 la date à laquelle il est mis fin temporairement aux fonctions de Laurent GLAUDOT et à laquelle il est admis à faire valoir ses droits à une pension temporaire, et d'autre part de fixer au 1^{er} mai 2013 la date à laquelle il est mis fin définitivement à ses fonctions et admis à faire valoir ses droits à une pension définitive.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le trente juin deux mille quinze par :

Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

Fr. GOSSELIN.