

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 243.882 du 5 mars 2019

A. 222.732/VIII-10.568

En cause : **MANIQUET** Nicole,
 ayant élu domicile chez
 M^e Raphaël MOSSOUX, avocat,
 rue Noé Jacques 50
 4300 Waremme,

 contre :

 l'État belge, représenté par
 le ministre des Finances.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 juillet 2017, Nicole MANIQUET demande l'annulation de "l'arrêté du Président du Comité de direction du 6 juin 2017, notifié à la requérante le 13 juin 2017".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Eric THIBAUT, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 janvier 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} mars 2019 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Raphaël MOSSOUX, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M. Pierre BAILLY, conseiller, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Eric THIBAUT, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 238.168 du 11 mai 2017. Il y a lieu de s'y référer en ajoutant les éléments suivants.

Le 6 juin 2017, le président du comité de direction du SPF Finances adopte l'arrêté suivant :

- " Le Président du Comité de direction,
Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État;
Vu l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État;
Vu le courrier recommandé du 4 octobre 2013 adressé par la Cellule centrale Accidents du travail à M^{me} MANIQUET Nicole, M., V., collaborateur financier à l'Administration générale de la Fiscalité, en disponibilité pour cause de maladie, à concurrence de la moitié des absences des périodes du 5 février 2005 au 24 avril 2005 et du 1^{er} juin 2005 au 31 juillet 2005 et de l'intégralité des absences du 20 août 2005 au 31 décembre 2011 et à partir du 1^{er} janvier 2012;
Vu l'arrêt du 11 mai 2017 du Conseil d'État n° 238.168 qui annule l'arrêté précité;
Considérant que M^{me} MANIQUET Nicole, M., V., a été victime le 7 juillet 2001 d'un accident hors service ayant entraîné des absences et dont un tiers a été reconnu responsable;
Considérant qu'en vertu de l'article 47 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, «les jours de congé de maladie accordés à la suite d'un accident causé par la faute d'un tiers (...) ne sont pas pris en considération pour déterminer le nombre de jours de congé de maladie que l'agent peut obtenir (...), à concurrence du pourcentage de responsabilité imputée au tiers et qui sert de fondement à la subrogation légale de l'État»;
Considérant que les absences consécutives à l'accident susmentionné relatives aux périodes reprises ci-après ne sont pas à comptabiliser comme jours de congé de maladie, respectivement, à concurrence des pourcentages suivants :
- du 7 juillet 2001 au 30 novembre 2003 à 100 %;
 - du 1^{er} décembre 2003 au 31 mai 2004 à 50 %;
 - du 1^{er} juin 2004 au 24 octobre 2004 à 50 %;
 - du 25 octobre au 30 novembre 2004 à 100 %;

- du 1^{er} décembre 2004 au 24 avril 2005 à 50 %;
- du 25 avril 2005 au 31 mai 2005 à 100 %;
- du 1^{er} juin 2005 au 31 juillet 2005 à 50 %;

Considérant que M^{me} MANIQUET Nicole, M., V., a atteint la durée maximum des congés de maladie qui peuvent lui être accordés pour ce motif, le 19 août 2005, par application de l'article 41 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité et que depuis lors, l'intéressée n'a pas repris le service;

Considérant qu'il y a donc lieu de décider de la mise en disponibilité de M^{me} MANIQUET Nicole, M., V., et ce, à dater du lendemain de l'arrêt précité du Conseil d'État,

ARRÊTE :

Article 1^{er} : M^{me} MANIQUET Nicole, M., V., est placée en disponibilité pour maladie, avec attribution d'un traitement égal à 60 % de son dernier traitement d'activité, à partir du 12 mai 2017.

Article 2 : Sans préjudice d'autres dispositions qui donneraient lieu à une réduction de congé annuel de vacances, le présent arrêté induit la réduction de celui-ci dans les cas mentionnés à l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité du 19 novembre 1998".

Cet arrêté, notifié à la requérante par une lettre du 13 juin 2017, constitue l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation des articles 41, 47 et 55 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, la requérante cite l'article 47, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, précité, et précise que l'entière responsabilité d'un tiers dans l'accident dont elle a été victime le 7 juillet 2001 et en raison duquel elle est toujours absente aujourd'hui, a été reconnue par le jugement du 4 octobre 2006. Elle cite le courrier de la partie adverse du 26 mars 2002 et conclut que ses absences consécutives à cet accident ne devaient pas être prises en compte pour le calcul du nombre des jours de congé de maladie dépassant le quota dont elle disposait et, partant, pour sa mise en disponibilité. Elle estime que la partie adverse confond le fait de subir une incapacité et le *quantum* du pourcentage de la responsabilité du tiers, "seul paramètre sur [la] base duquel sont déterminés les jours de congé qui ne seront pas pris en compte comme jours de congé de maladie". Dans une seconde branche, elle considère que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate et révélatrice d'une erreur manifeste d'appréciation pour les mêmes

motifs parce qu'il "est erroné de considérer qu'[elle] aurait atteint depuis le 19 août 2005 la durée maximale des congés maladie qui pouvaient lui être accordés puisque ses jours d'absence ne pouvaient [...] être pris en considération pour déterminer le nombre de jours de congé que l'agent peut obtenir sur [la] base de l'article 41".

Elle réplique que l'article 47, § 1^{er}, est clair et implique que c'est à concurrence du pourcentage de responsabilité imputé à un tiers qu'est exclue la prise en considération des jours de congé de maladie accordés à la suite de l'accident. Elle ajoute que la question de l'éventuelle limitation à la subrogation de la partie adverse en fonction de ses droits et actions au regard des pourcentages d'incapacités qui lui sont accordés ne constitue pas une condition imposée par ledit article à l'immunisation ou non du capital-congés. Elle estime que son capital-congés est totalement immunisé. Elle fait observer que, depuis l'accident, elle n'a plus travaillé un seul jour et vit une situation pénible en raison des nombreuses rechutes, et considère qu'il appartient à la partie adverse de réclamer l'entièreté de son traitement auprès du tiers responsable, et non la quotité correspondant au pourcentage des incapacités. Se référant aux articles 46 et 56 de l'arrêté royal précité, elle expose que le congé de maladie est accordé sans limite dans le temps et que l'agent qui est absent pour maladie après avoir atteint les jours de congés accordés en vertu de l'article 41 se trouve de plein droit en disponibilité pour maladie. Elle critique le calcul de la partie adverse "en ce qu'il y aurait lieu de considérer que [son] congé de maladie [...] doit être sans limite de temps" et précise qu'"il y aurait lieu éventuellement de pondérer". Elle indique qu'elle ne se trouve pas en disponibilité pour maladie de sorte que la décision constatant cette mise en disponibilité ne pouvait pas intervenir. Elle fait valoir que l'arrêt n° 238.168, précité, devrait conduire la partie adverse à reconsidérer ses périodes d'activité et de mise en disponibilité à partir du 4 février 2005 et estime que celle-ci a violé l'autorité de chose jugée de cet arrêt.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que l'auditeur rapporteur fait une analyse inadéquate du moyen. Elle estime que le jugement du 12 novembre 2002 et le rapport de l'expert du 12 septembre 2007 sont sans intérêt parce que l'article 47 indique clairement, selon elle, que c'est à concurrence du pourcentage de responsabilité imputé à un tiers qu'est exclue la prise en considération des jours de congé maladie accordés à la suite de l'accident. Elle précise qu'il suit de cette disposition que c'est le pourcentage de responsabilité imputé à un tiers (100 % en l'espèce) qui sert de fondement à la subrogation légale de la partie adverse, que "l'assiette du recours de la partie adverse sera bien fonction d'une responsabilité totale dans le chef du tiers", et estime que toutes ses absences pour cause de maladie doivent être complètement neutralisées. Elle indique que la question de l'éventuelle

limitation de la subrogation à l'égard du tiers responsable en fonction de ses droits et actions au regard des pourcentages d'incapacité lui accordés n'est pas une condition réglementaire à l'immunisation ou non du capital-congés, lequel est totalement immunisé en l'espèce selon elle. Elle expose que ses jours de congé ont été immunisés, en vertu de l'article 46, jusqu'au 6 juillet 2001 inclus, veille de l'accident, et que la même disposition implique que le congé de maladie est accordé sans limite dans le temps lorsqu'il est provoqué par un accident de travail ou survenu sur le chemin du travail. Elle fait valoir que l'article 46 déroge à l'article 41, que l'article 47 "précise que ne sont pas pris en considération pour déterminer le nombre de jours de congés que l'agent peut encore obtenir en vertu de l'article 41, les jours de congé de maladie accordés à la suite d'un accident causé par la faute d'un tiers et autre qu'un accident visé à l'article 46", et que le régime de l'article 56 est pris sans préjudice de l'article 46 de sorte que si elle est incapable de travailler en raison des séquelles de l'accident, il y aurait lieu de considérer que son congé de maladie doit être accordé sans limite de temps. Elle reproduit des passages de son mémoire en réplique et indique qu'elle, et la partie adverse par le biais de la subrogation, pourraient obtenir réparation auprès du tiers responsable à concurrence de la totalité de la perte des traitements dès lors que l'indemnisation d'un préjudice doit être intégrale, et que si l'expert a estimé une réduction permanente de 30 % de sa capacité économique, elle ne travaille pas du tout précisément à cause de cet accident, de sorte que son préjudice consiste en la perte totale de sa rémunération. Elle ajoute que la subrogation de la partie adverse n'est pas limitée par les pourcentages tels qu'ils résultent de l'expertise.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse, qui ne dépose pas de dernier mémoire, estime que l'article 47, précité, "exclut la prise en considération des jours de congés accordés à la suite d'un accident causé par la faute d'un tiers [...] à concurrence du pourcentage de responsabilité imputé au tiers, certes, mais uniquement dans la mesure où ce pourcentage sert de fondement à la subrogation légale de l'État". Elle estime que la *ratio legis* de cet article "ne fait aucun doute" et que dans l'hypothèse d'un accident causé par un tiers en dehors de la sphère professionnelle, l'agent victime doit se voir appliquer "les taux successifs d'incapacité et d'invalidité reconnus (qui donnent lieu à la subrogation légale de l'État), lesquels tiennent compte de la mesure dans laquelle la victime peut encore travailler mais aussi, comme en l'espèce, de l'incidence sur le dommage actuel de séquelles antérieures". Elle fait valoir que raisonner autrement reviendrait à faire supporter par le tiers responsable ou par l'employeur une partie du dommage qui ne leur incombe pas et conclut que même lorsque la responsabilité de ce tiers est de cent pourcents, ce pourcentage doit être pondéré au regard de la subrogation légale de l'État pour le calcul des jours de congés de maladie de la victime, de sorte qu'en

l'espèce, elle devait imputer les absences de la requérante sur son quota de jours de maladie à concurrence du taux dépassant les pourcentages d'incapacité fixés par l'expert judiciaire durant celles-ci.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 108 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, "l'agent de l'État peut être, sans préavis, en position de disponibilité pour maladie ou infirmité n'entraînant pas l'incapacité définitive au service, mais provoquant des absences dont la durée excède celle des congés pour maladie ou infirmité". L'article 56, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, stipule quant à lui que "sans préjudice de l'article 46, l'agent qui est absent pour maladie après avoir atteint le nombre de jours de congé accordés en vertu de l'article 41, se trouve de plein droit en disponibilité pour maladie".

Les dispositions utiles dudit arrêté royal du 19 novembre 1998 précité, disposent ce qui suit :

- " Art. 41. Pour l'ensemble de sa carrière, l'agent qui, par suite de maladie, est empêché d'exercer normalement ses fonctions, peut obtenir des congés de maladie à concurrence de vingt et un jours ouvrables par douze mois d'ancienneté de service. S'il n'est pas en service depuis 36 mois, son traitement lui est néanmoins garanti pendant 63 jours ouvrables.
[...]"
- " Art. 46. §1^{er}. Sous réserve de l'article 48 et par dérogation à l'article 41, le congé de maladie est accordé sans limite de temps, lorsqu'il est provoqué par :
 - 1° un accident du travail;
 - 2° un accident survenu sur le chemin du travail;
 - 3° une maladie professionnelle[...]"
- " Art. 47. Les jours de congé de maladie accordés à la suite d'un accident causé par la faute d'un tiers et autre qu'un accident visé à l'article 46 ne sont pas pris en considération pour déterminer le nombre de jours de congés que l'agent peut encore obtenir en vertu de l'article 41, à concurrence du pourcentage de responsabilité imputé au tiers et qui sert de fondement à la subrogation légale de l'État.
[...]"
- " Art. 48. Par dérogation à l'article 112, § 3, 4°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, l'agent ne peut être déclaré définitivement inapte pour maladie avant qu'il n'ait épuisé la somme de congés à laquelle lui donne droit l'article 41 du présent arrêté.
[...]"

Il résulte de ces dispositions que lorsqu'un agent est, par suite de maladie, empêché d'exercer ses fonctions, il a droit à un quota de jours de congés de maladie selon son ancienneté (article 41) avant d'être mis en disponibilité. Un congé de maladie est accordé sans limite de temps lorsqu'il est provoqué par un accident de travail (article 46, § 1^{er}) mais lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'un accident causé par un tiers en dehors de la sphère professionnelle, les jours de congés de maladie subséquents ne sont pas pris en compte pour le calcul du quota précité "à concurrence du pourcentage de responsabilité imputé au tiers et qui sert de fondement à la subrogation légale de l'État" (article 47).

Les parties divergent quant à la portée de cette dernière phrase qui, contrairement à ce qu'elles défendent, n'impose pas sans équivoque l'interprétation respective qu'elles soutiennent et ne peut en tout cas pas, à défaut de travaux préparatoires s'agissant d'un texte réglementaire, se revendiquer d'une quelconque *ratio legis*.

En substance, selon la partie requérante, qui se fonde sur une interprétation littérale du texte, c'est le pourcentage de responsabilité imputé au tiers qui sert de fondement, dans son ensemble, à la subrogation légale de l'État de sorte que, dès lors qu'en l'espèce le tiers a été reconnu responsable à cent pourcents, la partie adverse peut se retourner contre lui pour récupérer l'entièreté des traitements qui lui sont versés, et elle peut rester en congé de maladie indéfiniment. La partie adverse estime au contraire qu'elle ne peut se retourner contre le tiers responsable à cent pourcents qu'à concurrence de la partie desdits traitements correspondant aux pourcentages successifs d'invalidité.

Il ressort de l'article 47 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 et de l'utilisation de la conjonction "et", que c'est uniquement dans la mesure où il sert de fondement à la subrogation légale de l'État, que "le pourcentage de responsabilité imputé au tiers", qui n'est pas autrement défini par cette disposition, permet de ne pas comptabiliser, pour le quota précité, les jours de congé dus à l'accident. Il importe par conséquent de déterminer, au regard de la subrogation légale de l'État expressément visée par cette disposition, ce qui sert de fondement à celle-ci : est-ce le degré de responsabilité du tiers qui a commis l'accident comme le plaide le requérant sur la base du texte, ou sont-ce, comme le défend la partie adverse, les taux successifs d'incapacité et d'invalidité reconnus, lesquels peuvent également être appréhendés comme ressortissant "au pourcentage de responsabilité imputé au tiers et qui sert de fondement à la subrogation légale de l'État"? En d'autres termes, la subrogation légale de l'État visée par cette disposition est-elle fondée sur la part de responsabilité de l'auteur de l'accident ou sur l'étendue du préjudice subséquent ?

La réponse à cette question dépend de l'analyse préalable du régime juridique de la subrogation légale précitée et de son fondement. L'explication de ce régime n'étant abordée dans aucun écrit de procédure, il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre aux parties de s'expliquer à ce propos.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation du principe de bonne administration et du principe de confiance légitime. La requérante considère que la lettre du 26 mars 2002 a "tranché la question de principe de manière très claire" et que c'est sur cette base qu'elle n'avait pas été à l'époque placée en disponibilité. Elle estime que cette lettre a créé une attente légitime que la position de l'administration était celle-là et que le revirement opéré par la partie adverse viole le principe général de confiance légitime.

Elle réitère son argumentation en réplique et ajoute que l'utilisation du conditionnel dans le courrier du 26 mars 2002, lequel n'a pas entraîné sa mise en disponibilité à l'époque, constitue une précaution d'usage et non pas une réserve qui pourrait lui permettre de penser que la position de l'autorité n'est pas celle exprimée. Elle estime que cette position émanant du service Accident, celui-ci était censé pouvoir donner une position claire et légitime sur un problème d'accident. Elle ajoute que le temps qui s'est écoulé depuis cette missive sans qu'un changement de position n'intervienne de la part de la partie adverse, lui a laissé légitimement pensé que sa position "était définitivement figée".

Dans son dernier mémoire, elle reproduit son argumentation en la complétant de citations de doctrine et de jurisprudence.

V.2. Appréciation

Le principe de légitime de confiance signifie que l'agent doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou sur des promesses qui lui auraient été faites dans un cas concret.

En l'espèce, la lettre susvisée du 26 mars 2002 qui sert exclusivement de fondement au moyen, est libellée comme suit :

" [...]

Comme suite à votre lettre susvisée, j'ai l'honneur de vous confirmer que l'examen de ce dossier révèle qu'il s'agit d'un accident hors service ayant entraîné des absences et dont un tiers est responsable. Le service des Affaires générales est chargé d'exercer le recours du Département dans cette affaire.

Toutefois, je me permets d'attirer votre attention sur le fait que l'arrêté royal du 19/11/1998 (M.B. du 28/11/1998) est censé produire ses effets dès le 1^{er} jour d'incapacité de travail, et dès lors, les absences ne devraient pas entrer en compte ni pour une mise en disponibilité ni pour une admission à la pension pour inaptitude physique, et ce, conformément aux articles 41, 47, 48, 65, 66 et 155.

Dans ces conditions sauf meilleur avis, il me paraît nécessaire du point de vue juridique et éthique à l'égard de l'agent comme du tiers (celui-ci examinera la réclamation de l'agent et celle du Département) de ne pas procéder à la mise en disponibilité de l'agent pour ce qui concerne les absences en rapport avec son accident hors service et le cas échéant de procéder à la régularisation des traitements pour ce qui concerne d'éventuelles mises en disponibilité qui auraient déjà été effectuées.

Mais il est évident que si le service des accidents peut vous communiquer son interprétation de la réglementation, il ne peut se substituer au service responsable de la gestion du personnel, aussi je me permets de vous renvoyer l'original de la lettre de M^{me} MANIQUET (annexe)".

Contrairement à ce que soutient la requérante, les termes de ce courrier, les réserves émises et l'utilisation du conditionnel, ne peuvent être appréhendés ni comme une ligne de conduite que la partie adverse se serait engagée à suivre, ni davantage comme une quelconque promesse de sa part à l'égard de la requérante.

Le deuxième moyen, exclusivement fondé sur ce postulat, n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation du principe de sécurité juridique et du dépassement du délai raisonnable. La requérante reproche à la partie adverse d'avoir mis plusieurs années à trancher la question alors qu'elle disposait de tous les éléments nécessaires à l'application de l'article 47 déjà cité depuis le jugement du 14 octobre 2006, soit les absences consécutives à son accident, la responsabilité du tiers et la hauteur de celle-ci.

En réplique, elle ajoute que la partie adverse ne s'est pas conformée à l'arrêt n° 238.168, précité, parce que, selon elle, elle modifie à nouveau, avec un effet rétroactif considérable qui touche à l'ordre public, sa situation administrative dans la prise en considération du décompte des jours de congé de maladie, lequel remonte à 2005 et non à quelques semaines comme le relève le rapport.

Dans son dernier mémoire, elle reproduit son mémoire en réplique.

VI.2. Appréciation

L'arrêt n° 238.168, précité, constate qu'il "n'aura d'effet que pour le passé, c'est-à-dire pour la période qui précède l'arrêt. Rien n'empêchera donc la partie adverse de prendre, le cas échéant, un nouvel arrêté de mise en disponibilité en respectant le principe du délai raisonnable". En l'espèce, l'acte attaqué a été pris moins d'un mois après la notification de cet arrêt, c'est-à-dire dans un délai raisonnable au regard du principe général invoqué au moyen.

Le même arrêt relève que, sur la base de l'article 56, § 1^{er}, précité, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, "l'autorité est amenée à décider, lorsqu'elle constate qu'un agent demeure absent pour maladie après avoir atteint le nombre maximal de congés de maladie prévus par le statut, qu'il doit être mis en disponibilité à partir de la date où il a dépassé ce nombre", et conclut que "cette disposition prévoit ainsi une décision nécessairement rétroactive". C'est dans le respect de ce constat et de l'autorité de chose jugée de cet arrêt que l'acte attaqué produit un effet rétroactif de quelques semaines à dater de sa notification, lequel ne porte pas atteinte au principe de sécurité juridique.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts à propos du premier moyen.

Article 2.

À dater de la notification de l'arrêt, chacune des parties disposera d'un délai d'un mois pour déposer un mémoire complémentaire. Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le cinq mars deux mille dix-neuf, par :

Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État, président f.f.,
Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Frédéric GOSSELIN