

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**LE PRÉSIDENT DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE**  
**A R R Ê T**

n° 248.313 du 22 septembre 2020

A. 222.732/VIII-10.568

En cause : **MANIQUET** Nicole,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Raphaël MOSSOUX, avocat,  
rue Chantraine 39  
4357 Jeneffe,

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*

Un arrêt n° 243.882 du 5 mars 2019 a déclaré les deuxième et troisième moyens non fondés, rouvert les débats à propos du premier moyen, décidé qu'à dater de la notification de l'arrêt, chacune des parties disposera d'un délai d'un mois pour déposer un mémoire complémentaire, que le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de déposer un rapport complémentaire et que les dépens sont réservés.

Les parties ont déposé un mémoire complémentaire.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 avril 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre. Par un courriel du 13 mars 2020, elle a été remise *sine die*.

Par une ordonnance du 22 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 septembre 2020 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<sup>e</sup> Raphaël Mossoux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Pierre Bailly, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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° 243.882, précité. Il y a lieu de s'y référer.

### *IV. Premier moyen*

#### *IV.1. Thèses des parties*

Dans son mémoire complémentaire, la partie requérante expose, en substance, qu'elle n'aperçoit pas que le législateur serait intervenu pour déroger au droit commun de l'article 1251, 3°, du Code civil, que, selon la Cour de cassation, la dette dont on s'acquitte peut être une dette personnelle, que la partie adverse et le tiers responsable ne sont pas tenus d'une seule et même dette, qu'il y a juxtaposition de dettes distinctes ayant chacune leur propre cause, que la partie adverse paie sa

propre dette, que la prestation de la partie adverse en sa faveur ne dépend pas et n'est pas limitée par l'importance des dommages (pourcentages d'incapacité) subis à la suite de l'accident du 7 juillet 2001, que l'article 47 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État' est clair, que c'est à concurrence du pourcentage de responsabilité imputé à un tiers, et qui sert de fondement à la subrogation légale de l'État que ne sont pas pris en considération les jours de congé de maladie, que la subrogation produit ses effets à concurrence du montant qui lui a été payé par la partie adverse, qu'il s'agit de tenir compte en premier lieu de tous les décaissements effectués par la partie adverse, que le recours de la partie adverse trouve donc pour limite la dette de responsabilité du tiers responsable, soit 100 %, qu'un tiers responsable n'est pas toujours responsable totalement de la survenance et des conséquences d'un accident, que, dans un tel cas, le recours de l'État belge serait limité par le pourcentage de responsabilité laissé au tiers, et que l'agent de l'État belge, victime de l'accident, ne serait immunisé pour ses jours de congé de maladie que proportionnellement à ce pourcentage de responsabilité du tiers, et non pas dans la mesure (pourcentage) où l'agent est lui-même responsable de l'accident et donc d'une partie de son incapacité. Elle estime que tel est le fondement de la subrogation légale de la partie adverse en fonction de l'article 47 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, que, la partie adverse bénéficiant des droits et actions de la requérante, contre le tiers responsable, l'assiette du recours (et non pas l'objet du recours) de la partie adverse sera limitée à ce que la requérante aurait pu réclamer au tiers responsable, que le tiers responsable est tenu, en fonction d'une responsabilité de 100 % dans son chef, de rembourser le tout (100 %) à la partie adverse, sans pouvoir dépasser le montant que le tiers responsable doit payer à la requérante, que tel n'est pas le fondement de la subrogation légale de la partie adverse en fonction de l'article 47 précité, que l'application du principe de la subrogation connaît des cas nombreux de distorsion lorsque, comme en l'espèce, les critères et les modes d'évaluation des prestations à payer par une partie (la partie adverse) diffèrent de ceux qui ont cours en droit commun (le tiers responsable), que ceci est par exemple fréquent dans le domaine des assurances de choses et dans celui des accidents du travail où le mode de calcul de l'indemnité prévu par la loi ou le contrat peut être radicalement différent de celui qui a cours en droit commun. Elle ajoute que si, par impossible, il fallait avoir égard à l'assiette du recours de la partie adverse afin de déterminer dans quelle mesure la requérante est immunisée, il ne serait pas pour autant justifié par la partie adverse qu'il y aurait lieu d'avoir égard en l'espèce précisément aux taux d'incapacité retenus par un expert judiciaire dans le cadre d'une procédure d'indemnisation de droit commun à laquelle la partie adverse n'était pas partie, que l'article 47 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 ne le dit pas, que, s'il fallait estimer que cet article conditionne l'immunité des jours de

congé de maladie de la requérante au fait que la partie adverse ne doit pas supporter un « dommage » qui n'incombe pas au tiers responsable, il faudrait admettre qu'immuniser les jours de congé de maladie de la requérante à concurrence des pourcentages d'incapacité retenus par un expert judiciaire n'équivaut pas nécessairement pour la partie adverse à effectuer des décaissements - à supporter un dommage - identique(s) aux indemnisations que pourrait récupérer la requérante auprès du tiers responsable en fonction de ces mêmes pourcentages d'incapacité, que le rapport, le parallélisme entre les deux dettes n'est pas prouvé par la partie adverse, que celle-ci ne démontre pas quoi qu'il en soit qu'elle interviendrait au-delà de ce que la requérante aurait pu réclamer ou obtenir auprès du tiers responsable, que, lorsque l'expert judiciaire a retenu dans le chef de la requérante des incapacités temporaires parfois partielles et des incapacités permanentes partielles, il a estimé le dommage consistant en une réduction de la valeur économique de la requérante sur le marché général du travail, qu'il n'en reste pas moins vrai qu'en raison de l'accident de la circulation qu'elle a subi le 7 juillet 2001, elle est totalement incapable de travailler depuis ce jour et jusqu'alors et ce, sans discontinuer, que la règle fondamentale concernant la réparation du dommage causé à la victime est que cette dernière se retrouve dans l'état où elle serait demeurée si le fait générateur du dommage n'avait pas été commis, que la réparation du dommage est donc une réparation intégrale, que la requérante, et donc la partie adverse par le biais de la subrogation, peuvent donc réclamer et obtenir réparation auprès du tiers responsable à concurrence de la totalité des pertes de traitements, que, s'il a été estimé dans le cadre de l'expertise que sa capacité économique est réduite partiellement, il n'en reste pas moins vrai qu'elle ne travaille pas du tout à cause précisément de l'accident, que son préjudice consiste en la perte totale de ses traitements, que la subrogation légale de la partie adverse n'est donc en tout état de cause pas limitée par les pourcentages accordés par l'expert judiciaire et que c'est donc à tort que la partie adverse prétend que sa subrogation devrait être en l'espèce limitée en fonction des pourcentages des incapacités, que c'est à tort également que la partie adverse prétend qu'elle et le tiers responsable de l'accident supporteraient une partie du dommage qui ne leur incombe pas si son capital-congés était totalement immunisé, qu'elle n'a pas demandé contre le tiers totalement responsable de l'accident, et n'a pas obtenu contre ce tiers, la réparation de ses préjudices économiques, qu'il n'y a donc pas dans son chef de double « indemnisation » d'un même dommage, ce que la subrogation ne permet pas et que, si la partie adverse devait subir un préjudice (par exemple en ne récupérant pas par le biais de la subrogation légale l'intégralité des traitements de la requérante), elle pourrait en obtenir la réparation contre le tiers responsable en vertu de l'article 1382 du Code civil, cette possibilité étant admise de façon constante par la Cour de cassation depuis 2001. Elle en conclut que son

capital-congés doit être en l'espèce totalement immunisé et qu'elle ne se trouve pas en disponibilité pour maladie.

Elle ajoute que l'arrêt n° 238.168 du 11 mai 2017 annule également les calculs, qui ont un effet rétroactif considérable, des périodes d'activité et de mise en disponibilité opérés par la partie adverse pour ces périodes et que la partie adverse, reprenant les calculs des périodes d'activité et de mise en disponibilité notamment pour les périodes du 5 février au 24 avril 2005, du 1<sup>er</sup> juin au 31 juillet 2005 pour considérer que la requérante a atteint le 19 août 2005 la durée maximum des congés de maladie qui peuvent lui être accordés, viole l'autorité de chose jugée et/ou fait une mauvaise ou une irrégulière application des effets de l'arrêt du Conseil d'État et que la violation de l'autorité de chose jugée est un moyen d'ordre public.

Dans son mémoire complémentaire, la partie adverse expose qu'il convient d'emblée de relever que, même s'il n'est pas autrement défini par l'article 47 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, le pourcentage de responsabilité imputé au tiers ne peut en l'espèce être que de 100 % dès lors que, comme le relève le Conseil d'État dans son arrêt du 11 mai 2017, « par un jugement du Tribunal de police de Liège du 4 octobre 2006, la responsabilité de l'accident est imputée à un tiers », que ce pourcentage n'est d'ailleurs contesté par aucune des parties, que, concernant la subrogation légale visée par ce texte, celle-ci n'étant instituée par aucune disposition spécifique, elle ne peut constituer qu'un des nombreux cas d'application de l'article 1251, 3°, du Code civil, que, tout comme la subrogation conventionnelle, cette subrogation légale n'engendre pas plus de droits dans le chef du subrogé (la partie adverse) que n'en a le subrogeant (la requérante) vis-à-vis du tiers responsable, que la subrogation n'intervient qu'à concurrence du montant payé par le subrogé pour le subrogeant, que c'est en effet ce montant qui détermine la mesure de l'effet translatif en faveur du subrogé de la créance qu'a le subrogeant envers le tiers responsable, que la requérante ne peut réclamer au tiers responsable à 100 % de son accident que l'indemnisation du dommage qu'elle a réellement subi, lequel est déterminé d'une part, par le pourcentage de responsabilité de l'auteur des faits, et d'autre part, par les pourcentages d'incapacité et d'invalidité successifs qui l'ont affectée, ces derniers faisant d'ailleurs l'objet de l'expertise ordonnée par le tribunal de police saisi de la question des indemnisations revenant à la victime, que cette thèse est confortée par le Tribunal de police de Liège qui par son jugement avant-dire droit du 12 novembre 2002 a désigné un expert judiciaire afin de déterminer l'ensemble du préjudice subi par la requérante à la suite de son accident, ce préjudice n'incluant pas forcément l'entièreté des traitements versés à la requérante comme le montre le rapport de l'expert, finalisé le 12 septembre 2007, que, si l'employeur était tenu de continuer à payer l'intégralité du traitement de la

requérante, en revanche, pour le calcul du délai de mise en disponibilité, dès lors qu'il est réglementairement prévu qu'il ne peut prendre en considération les jours de maladie accordés à la suite d'un accident causé par la faute d'un tiers à concurrence du pourcentage de responsabilité dudit tiers et dans la mesure où il sert de fondement à la subrogation légale de l'État, il doit donc comptabiliser ce qui ne peut donner lieu à subrogation, soit ce qui excède le dommage de la victime indemnisable à charge du tiers responsable, que ce raisonnement repose sur les postulats de rationalité et d'économie qui ont guidé les auteurs de l'article 47 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, que, si seul le pourcentage de responsabilité imputé au tiers avait dû être pris en compte pour l'application de cette disposition, l'on n'aperçoit pas pourquoi le passage « et qui sert de fondement à la subrogation légale de l'État » y aurait été ajouté, que ne pas donner à cette disposition la portée préconisée impliquerait que l'employeur ou le tiers devrait supporter indéfiniment une partie de dommage qui ne lui incombe pas et ne correspond même à aucun préjudice réel, puisqu'en présence de taux dégressifs d'incapacité ou d'invalidité, la victime conserve ou récupère une capacité ou une validité partielle, qu'elle maintient qu'elle a intégré dans son calcul, au-delà du pourcentage de responsabilité du tiers, les pourcentages d'incapacité et d'invalidité indemnissables à charge du tiers, que la subrogation légale n'est pas fondée sur la part de responsabilité de l'auteur de l'accident ou sur l'étendue du préjudice subséquent, mais sur l'un et l'autre, puisque comme le précise le texte de l'article 47 précité, le pourcentage de responsabilité du tiers est pris en compte pour le calcul des jours uniquement dans la mesure où il sert de fondement à la subrogation légale de l'État, donc dans la mesure où il permet à ce dernier de se faire indemniser du préjudice qu'il prend en charge.

Dans son dernier mémoire avec demande de poursuite de la procédure, la partie requérante reproduit son argumentation et ajoute que la Cour de cassation a décidé qu'en vertu de l'article 1251, 3°, du Code civil, celui qui s'acquitte d'une dette qui lui est personnelle peut prétendre bénéficier néanmoins de la subrogation légale de sorte que cette disposition « règle la question posée par le Conseil d'Etat ». Elle estime que c'est le pourcentage de responsabilité imputé au tiers qui sert de fondement à la subrogation légale en fonction de l'article 47 précité et que « l'assiette du recours n'est pas le fondement de/ne sert pas de fondement à la subrogation légale de la partie adverse en fonction [de cet article] ». Elle rappelle qu'elle subit une perte de revenus en raison de l'accident depuis le 7 juillet 2001 tandis qu'à suivre la partie adverse, elle relève qu'elle serait mise en disponibilité depuis le 12 mai 2017, avec attribution d'un traitement égal à 60 % de son dernier traitement d'activité. Elle explique que l'incapacité de travail « n'est pas déterminée de la même manière en loi (accident du travail et sur le chemin du travail), en

maladie professionnelle et en droit commun », et observe que la partie adverse ne démontre pas en quoi son immunisation ne pourrait pas donner lieu à subrogation.

#### *IV.2. Appréciation*

Comme l'a relevé l'arrêt n° 243.882, il résulte des dispositions utiles de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et absences accordés aux membre du personnel des administrations de l'État', 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<sup>er</sup>) 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). Il ressort de ce dernier article 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 » 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.

Comme le relève pertinemment l'auditeur rapporteur dans son rapport complémentaire, auquel la partie adverse « souscrit totalement » en plaidoiries, la loi du 21 décembre 1994 'portant des dispositions sociales et diverses', dispose comme suit sous le titre « Subrogation en matière de frais supportés par l'État » :

« Art. 160. § 1. L'État est subrogé de plein droit dans les droits et actions des bénéficiaires à l'égard de tiers responsables, à concurrence des montants dépensés à charge de l'État, pour les frais médicaux, pour les traitements, allocations et indemnités déboursés en faveur du membre du personnel pendant la période d'absence pour motif de santé qui résulte de l'acte dommageable et pour les autres frais supportés par l'État.

Cette subrogation vaut pour la totalité des sommes qui sont dues en vertu de la législation belge ou étrangère, en réparation totale ou partielle des dommages causés au membre du personnel par les tiers responsables.

§ 2. Le § 1<sup>er</sup> est applicable à l'ensemble des services publics fédéraux, qu'ils soient ou non dotés de la personnalité juridique ».

Selon l'exposé des motifs, cette disposition « existe déjà dans la loi sur les statuts du personnel des forces armées [...] et vise à donner à l'État - donc à

l'ensemble des services publics fédéraux - le bénéfice d'une subrogation légale pour le remboursement de tous les frais occasionnés par le dommage dont serait victime un membre du personnel par la faute d'un tiers responsable. Actuellement cette procédure n'existe que dans la loi sur la réparation des accidents du travail dans le secteur public. Elle remplacera avantageusement la possibilité de subrogation conventionnelle qui, en raison de sa lourdeur, n'est pratiquement jamais utilisée » (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, projet de loi portant des dispositions sociales et diverses, Commentaire des articles, n° 1218/1, p. 69). Cet article prévoit ainsi une subrogation générale, l'État étant subrogé dans les droits et devoirs de ses agents « pour les frais médicaux et les traitements qu'il supporte lorsque les membres du personnel sont victimes d'un acte dommageable dont un tiers est responsable » (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, rapport, n° 1218/7, p. 8). La loi sur les statuts du personnel des forces armées visée par l'exposé des motifs est la loi du 20 mai 1994 'relative aux statuts du personnel de la Défense', dont l'article 99 précise que « lorsque des tiers responsables sont impliqués dans des accidents ou autres cas de dommages, l'État est subrogé de plein droit aux bénéficiaires à concurrence des montants dépensés par lui pour les soins de santé aux victimes, pour les rémunérations qui ont été versées aux victimes militaires pendant leurs périodes d'absence pour motif de santé dues aux accidents ou cas de dommages ainsi que pour tous les autres frais supportés par l'État. Cette subrogation vaut pour la totalité des sommes qui sont dues en vertu d'une législation belge, d'une législation étrangère ou du droit commun, en réparation totale ou partielle des dommages encourus lors des accidents ou cas de dommages visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

Le paragraphe 2 de l'article 160 de la loi du 21 décembre 1994 a été inséré parce que l'article 160 originaire avait instauré une subrogation légale au profit de l'État en cas d'accidents de vie privée des agents des services publics avec tiers responsable, mais que la Cour des comptes et certaines compagnies d'assurance privées ont contesté cette subrogation pour les services publics fédéraux dotés d'une personnalité juridique distincte de l'État, en donnant à ce mot un sens restreint et non générique. Dès lors que « tel[le] n'était pas du tout l'intention du gouvernement, le texte de l'article 160 précité est réécrit pour l'étendre à l'ensemble des services publics fédéraux » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, projet de loi portant des dispositions fiscales, financières et diverses, Exposé des motifs, n° 208/1, p. 30).

La subrogation de l'État ne vaut donc pas pour l'ensemble des traitements mais uniquement pour les sommes dues en réparation des dommages causés. Ainsi, selon la Cour de cassation, l'article 160 « assigne une double limitation à la subrogation générale qu'[il] instaure; qu'en effet, l'État ne peut ni réclamer au tiers responsable davantage que les décaissements qu'il a effectués au

profit de la victime ni lui demander plus que le montant de l'indemnité revenant à celle-ci en vertu du droit commun et couvrant le même dommage » (Cass., 21 septembre 2005, P.05.0452.F).

Il s'ensuit qu'en l'espèce, la subrogation de la partie adverse ne vaut que dans la mesure des montants qu'elle a dépensés, soit des pourcentages d'incapacité de travail imputables au tiers responsable déterminés par l'expert désigné par le tribunal et retenus par l'acte attaqué et non pas, comme le soutient le moyen, à concurrence de 100 % de la responsabilité du tiers.

Enfin, l'arrêt n° 238.168 du 11 mai 2017 sanctionne la violation du principe général du délai raisonnable par l'acte attaqué dans cette affaire, parce qu'il « modifie, avec un effet rétroactif considérable, la situation administrative et pécuniaire de la requérante », tout en précisant que « 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 ». Cet arrêt n'empêche dès lors pas la réfection de l'acte qu'il annule pour autant que le vice de rétroactivité soit purgé, comme c'est le cas de l'acte attaqué en l'espèce, qui n'a pas de portée rétroactive et qui, contrairement à ce que soutient la requérante pour la première fois dans son mémoire complémentaire, ne porte dès lors pas atteinte à l'autorité de chose jugée de cet arrêt.

Le premier moyen n'est pas fondé.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre,  
le 22 septembre 2020, par :

Frédéric Gosselin,  
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin