

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

n° 251.644 du 28 septembre 2021

A. 229.754/VIII-11.324

En cause : **DAVID** Eddy,
 ayant élu domicile chez
 M^e Laurence RASE, avocat,
 quai de Rome 2
 4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
 le ministre de la Justice,
 ayant élu domicile chez
 M^e Bernard RENSON, avocat,
 avenue de l'Armée 10
 1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 décembre 2019, Eddy David demande l'annulation de « l'arrêté de M. le Président du Comité de direction du SPF Justice du 7 octobre 2019 qui le place en disponibilité pour raison de santé d'office du 18 novembre 2018 au 30 novembre 2018 et à partir du 1^{er} décembre 2018 ».

II. Procédure

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

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 9 août 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 24 septembre 2021.

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

M^e Sara Habibi, *loco* M^e Laurence Rase, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Matthis, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, 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

1. Le requérant est assistant de surveillance pénitentiaire, affecté initialement à l'établissement pénitentiaire de Lantin (et ultérieurement Marneffe).

2. Le 16 novembre 2016, il est victime d'un accident du travail à la suite d'une agression par un détenu. Depuis cet accident, il se trouve sans interruption en incapacité de travail à 100 % (hormis une tentative de reprise à mi-temps en février 2018 qui a échoué).

3. Le lendemain, il déclare un accident du travail auprès de son employeur qui remplit la déclaration y relative quatre jours plus tard.

4. Le 17 janvier 2017, le service auprès duquel les accidents du travail doivent être déclarés reconnaît que l'accident du 16 novembre 2016 « répond aux caractéristiques juridiques d'un accident du travail ou sur le chemin du travail », tout en précisant que « cette reconnaissance est faite sous réserve de la décision du Medex quant à l'existence d'une lésion imputable à l'accident ».

Le requérant en est informé trois jours plus tard par un courriel.

5. Par un courrier du 19 mars 2018, l'administration de l'Expertise médicale (le Medex) le convoque à un examen médical devant la commission des

pensions, le 19 avril 2018, pour faire suite à une demande d'examen de son employeur en vue d'une mise à la pension prématurée pour raisons de santé.

6. Le 16 mai 2018, la commission des pensions estime qu'il ne remplit pas les conditions pour être admis à la pension prématurée pour motifs de santé.

7. Le 6 juin 2018, le Medex adresse ses conclusions au requérant dans les termes suivants :

« • Description des lésions

Traumatisme au niveau périnéal et dans les cuisses, stress post-traumatique

Subjectivement, stressé et anxieux, angoissé à l'idée de reprendre ses activités, est dans l'attente d'une réaffectation

Objectivement, habitus anxieux, angoissé

Les séquelles professionnelles indemnissables sont de 5 % IPP

• Taux d'incapacité permanente partielle :
5 %

• Date de consolidation : 01/06/2018

• Liste des absences reçues qui sont en rapport (médical) causal avec l'accident du travail :

Absence du 18/11/2016 jusqu'au 31/01/2018
Absence du 26/02/2018 jusqu'au 31/05/2018
Prestations réduites à 50% du 01/02/2018 jusqu'au 02/03/2018

• Liste des absences reçues qui ne sont pas en rapport (médical) causal avec l'accident du travail

Absence du 01/06/2018 jusqu'au 30/06/2018 ».

8. Le 29 juin 2018, le requérant fait part de son désaccord au Medex quant à ces conclusions et introduit une demande de réexamen, appuyée par un rapport de son médecin psychiatre.

9. Par une décision définitive, prise en appel le 17 septembre 2018, le Medex confirme en tous points, moyennant une motivation légèrement modifiée, les conclusions précitées du 6 juin 2018. La « liste des absences reçues qui ne sont pas en rapport (médical) causal avec l'accident du travail » est adaptée comme suit :

« Absence du 01/06/2018 jusqu'au 30/09/2018 ».

10. Par une note du 29 novembre 2018, rédigée à l'attention de la prison de Marneffe et du requérant, le service P&O de la partie adverse transmet une proposition d'indemnisation basée sur une décision du Medex « du 20 septembre

2018 » ayant fixé la date de consolidation au 1^{er} juin 2018 avec un taux d'incapacité permanente partielle de 5 %.

Le requérant ne réserve aucune suite à cette proposition.

11. Par un courrier du 10 septembre 2019, le Medex le convoque à un examen médical devant la commission des pensions, le 26 septembre 2019, pour faire suite à une nouvelle demande d'examen de son employeur en vue d'une mise à la pension prématurée pour raisons de santé.

12. Par plusieurs courriers datés du 2 octobre 2019, le Medex informe le requérant, d'une part, et le service P&O du SPF d'autre part, qu'étant donné que son accident du travail a été consolidé à la date du 1^{er} juin 2018, le médecin-expert de Medex considère que toute la période d'absence du 1^{er} octobre 2018 au 1^{er} octobre 2019 couverte par des certificats médicaux mensuels (rédigés sur le modèle utilisé en cas d'accident du travail) « ne peut plus être acceptée dans le cadre de la législation sur la réparation des accidents du travail », et que si son médecin traitant estime qu'il est toujours en incapacité de travail, son « absence doit alors être justifiée par un certificat médical utilisé en cas de maladie ».

14. Le 7 octobre 2019, le requérant est mis en disponibilité d'office pour raison de santé du 18 au 30 novembre 2018 et à partir du 1^{er} décembre 2018, dans les termes suivants :

« Le Président du Comité de Direction

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, tel que modifié à plusieurs reprises;

Vu l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, tel que modifié à plusieurs reprises;

Vu l'arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale;

Vu l'arrêté du président du comité de direction du Service public fédéral Justice du 9 mai 2018 accordant délégation de pouvoir et de signature en matière de personnel pour les services centraux, la Sûreté de l'État et les services extérieurs de la Direction générale Établissements pénitentiaires;

Considérant que Monsieur David Eddy, assistant de surveillance pénitentiaire, au CPE à Marneffe, a dépassé la durée maximum d'absence pour maladie qui peut lui être accordée sur base de l'arrêté royal du 10 novembre 1998, précité;

ARRÊTE

Article unique. Monsieur David Eddy, né le 01 février 1978, est mis en disponibilité pour raison de santé d'office :

du 18/11/2018 au 30/11/2018 (9 jours ouvrables)
à partir du 01/12/2018 ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

15. Par un courrier du 11 octobre 2019 adressé au Medex, le psychiatre du requérant interjette appel de la décision précitée du 2 octobre 2019.

16. Le 17 octobre 2019, le Medex informe le requérant qu'à la suite de son appel contre une décision « par laquelle (son) absence de 31 jours à partir du 01/10/2019 n'était plus considérée comme étant consécutive à l'accident du travail [du] 16/11/2016 », le « médecin-expert de Medex a conclu que cette nouvelle incapacité ne peut être admise dans le cadre de la législation sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail ».

17. Par une note du 26 novembre 2019, rédigée à l'attention de la prison de Marneffe et du requérant, le service P&O de la partie adverse transmet une proposition d'indemnisation basée sur une décision du Medex « du 20 septembre 2018 » ayant fixé la date de consolidation au 1^{er} juin 2018 avec un taux d'incapacité permanente partielle de 5 %.

18. Le 11 décembre 2019, la commission des pensions estime que le requérant ne remplit pas les conditions pour être admis à la pension prématurée pour motifs de santé.

19. Par une requête du 20 décembre 2019, le requérant demande au Tribunal du travail de Liège de condamner l'État belge, représenté par le ministre de la Justice, à l'indemniser des conséquences de son accident du travail du 16 novembre 2016, et, avant dire droit, de désigner un expert, avec pour mission, notamment, de « dire quelle a été la durée des incapacités totales et/ou partielles dont il a été atteint » et « si les absences au travail postérieures à la date de consolidation des lésions retenues sont la conséquence de l'accident du travail ».

20. Par un jugement du Tribunal du travail de Liège du 10 mars 2020, un expert psychiatre est désigné.

21. Le requérant est admis à la pension temporaire prématurée avec effet au 1^{er} juillet 2020.

IV. Recevabilité

Il convient de relever d'office que l'admission à la retraite anticipée du requérant ne lui fait pas perdre son intérêt au recours dès lors qu'une annulation lui permettrait d'obtenir une révision de sa période de mise en disponibilité, ce qui pourrait avoir une conséquence sur le montant de sa pension.

Le recours est recevable.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le premier moyen est partiellement fondé et que le second moyen n'est pas fondé.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

Le moyen est pris de la violation du principe de la sécurité juridique, du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, du principe du délai raisonnable et de l'excès de pouvoir.

Le requérant observe que l'acte attaqué date du 7 octobre 2019 et décide de sa mise en disponibilité pour inaptitude physique (raison de santé d'office) avec effet au 18 novembre 2018, de sorte qu'il a été adopté treize mois après la décision du Medex du 17 septembre 2018 qui n'admet plus l'imputabilité des absences au travail après le 31 mai 2018, soit avec un effet rétroactif de plus de dix mois à partir de la date à laquelle il aurait épuisé le *quota* de jours de congé de maladie auquel il pouvait prétendre. Il fait valoir que le 16 mai 2018, le Medex n'a plus admis que les incapacités de travail postérieures au 6 juin 2018 étaient en lien avec l'accident du travail du 16 novembre 2016 et que « [cette décision] a été confirmée par le Medex sur recours, par une décision du 17 septembre 2018 ». Il en conclut que, dès le 17 septembre 2018, la partie adverse savait que les incapacités de travail postérieures au 1^{er} juin 2018 n'étaient plus considérées comme étant consécutives à l'accident du travail et que ses absences « venaient dorénavant grever le *quota* de jours de congé de maladie ». Il considère que la partie adverse « aurait dû être prudente, attentive et vérifier [ses] droits en matière de congé bien avant le mois d'octobre 2019, soit plus de 13 mois après avoir pris connaissance de la décision du Medex sur recours du mois de septembre 2018 », et qu'un tel laps de temps n'est pas compatible avec les

principes de la sécurité juridique, de non-rétroactivité des actes administratifs, et du respect du délai raisonnable, d'autant plus qu'aucun élément factuel ne justifie un tel retard dans le traitement de son dossier, et il revendique l'application *mutatis mutandis* des arrêts n° 215.337 du 26 septembre 2011 et n° 238.168 du 11 mai 2017.

La partie adverse répond que la mise en disponibilité pour maladie résulte de l'application de l'article 56, § 1^{er}, de l'arrêt royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État', selon lequel l'agent qui est absent pour cause de 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, de sorte qu'elle estime avoir agi dans le cadre d'une compétence intégralement liée et elle cite un arrêt n° 242.560 du 9 octobre 2018. Elle indique que la décision de mise en disponibilité est une conséquence directe de la fixation de la date de consolidation des lésions physiologiques, et qu'il est établi que la date de mise en disponibilité dépend directement et exclusivement de la décision du Medex, contre laquelle le requérant annonce, dans sa requête, introduire prochainement un recours devant les juridictions du travail. Selon elle, tant que la décision du Medex existe, elle est tenue d'en tirer les conséquences juridiques quant au statut du requérant et l'acte attaqué « s'appuie donc actuellement sur une situation de fait (régulièrement) constituée par le passé ». Elle explique que le principe de non-rétroactivité n'est pas absolu et fait l'objet d'exceptions, notamment lorsque « la rétroactivité s'appuie sur une situation de fait régulièrement constituée dans le passé et ce, même s'il s'agit de prendre une mesure défavorable à son destinataire », et que la rétroactivité est admise par la jurisprudence citée par le requérant qui consacre en la matière une décision nécessairement rétroactive à la date à laquelle l'agent a dépassé le nombre maximal de congés de maladie prévu par le statut. Elle estime encore que le délai mis pour adopter l'acte attaqué ne peut pas être qualifié de déraisonnable parce que le nombre de jours de congé disponibles pour cause de maladie est réévalué tous les douze mois et que « la situation étant évolutive, il est justifié d'attendre l'échéance de la période de 12 mois avant d'adopter une décision de mise en disponibilité ». Elle invoque à nouveau l'arrêt n° 242.560. Elle ajoute que « le Medex n'a rendu sa décision relative aux périodes d'IPP non retenues qu'en date du 2 octobre 2019, soit 13 jours avant l'adoption de l'acte attaqué » et que jusqu'à cette décision, elle ne pouvait pas calculer les jours de congé pour maladie dont disposait le requérant. Elle en conclut qu'un délai de treize mois n'est pas déraisonnable dès lors que, dans les arrêts cités par le requérant, le Conseil d'État a censuré des délais de plus de deux ans et de plus de treize ans entre la décision définitive du Medex et la décision de l'autorité administrative.

VI.2. *Appréciation*

En vertu de l'article 41, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, 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. L'article 56, § 1^{er}, du même arrêté prescrit que l'agent qui est absent pour maladie après avoir atteint le nombre de jours de congé ainsi accordés « se trouve de plein droit en disponibilité pour maladie ».

Ces dispositions habilitent l'autorité administrative à décider, lorsqu'elle constate qu'un agent demeure absent pour maladie après avoir atteint le nombre maximal de congés de maladie prévu par le statut, qu'il doit être mis en disponibilité à partir de la date où il a dépassé ce nombre. Par définition, la constatation de cette situation ne peut intervenir qu'après que l'épuisement du *quota* se soit produit et a été constaté de sorte que ces dispositions prévoient ainsi une décision nécessairement rétroactive. Selon la jurisprudence constante, et notamment celle citée dans les écrits de procédure, pareille décision doit toutefois intervenir dans les limites d'un délai raisonnable, tenant compte notamment des nécessités de l'instruction du dossier, qui implique le décompte précis des jours à prendre en considération.

En l'espèce, la partie adverse n'invoque aucun élément concret permettant de justifier le délai qui s'est écoulé entre la date à laquelle le *quota* de jours de congé de maladie a été épuisé, soit le 17 novembre 2018 selon l'acte attaqué, et le jour où celui-ci a été adopté, soit le 7 octobre 2019. Si le dossier administratif ne permet pas de vérifier la date exacte à laquelle la décision définitive du Medex du 17 septembre 2018 fixant au 1^{er} juin 2018 la date à partir de laquelle les absences ne sont plus en lien causal avec l'accident du travail du requérant a été notifiée à la partie adverse, il est établi que celle-ci connaissait cette décision depuis le 29 novembre 2018 au plus tard. Depuis cette date, elle savait par conséquent que les absences postérieures au 31 mai 2018 devaient être imputées sur le *quota* de jours de maladie du requérant, *quota* dont la détermination, conformément aux règles statutaires applicables, ne devait lui poser aucune difficulté. L'affirmation d'une réévaluation des jours de congé disponibles tous les douze mois n'est pas autrement explicitée ni étayée et, contrairement à ce que semble soutenir la partie adverse, les trois courriers que lui a adressés le Medex le 2 octobre 2019 ne constituent pas des décisions nouvelles portant sur la date de consolidation des lésions et le lien de causalité des absences avec l'accident, mais de simples courriers d'information qui,

tout au plus, ne font que confirmer la décision définitive précitée du Medex du 17 septembre 2018.

Le premier moyen est fondé. Ce moyen ne justifie cependant qu'une annulation partielle, privant l'acte attaqué de la portée rétroactive qu'il s'attribue indûment lorsqu'il est adopté au-delà des limites d'un délai raisonnable.

VII. Second moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation des articles 46 et 56, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, précité, de l'absence de fondement légal, de l'erreur de motifs en fait et en droit, de l'excès de pouvoir.

Le requérant cite l'article 56, § 1^{er}, visé au moyen, indique qu'il « va introduire une procédure judiciaire devant les juridictions du travail afin de contester la décision du Medex, sur recours, du 17 septembre 2019 » parce qu'il réfute la date de consolidation des lésions, le pourcentage d'incapacité permanente de travail et la non-imputabilité des absences pour cause de maladie à l'accident du travail pour la période postérieure au 1^{er} juin 2018. Il explique si cette action entraîne la réformation de ladite décision du Medex, l'acte attaqué sera dépourvu de fondement légal et reposera sur des motifs non-admissibles en fait et en droit. Il demande dès lors, à titre conservatoire, qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de la décision judiciaire définitive.

Il réplique que ledit recours a été introduit au Tribunal du travail de Liège le 20 décembre 2019, endéans le délai de trois ans imparti, que le tribunal a ordonné une mesure avant-dire droit dans son jugement du 10 mars 2020 et répète que s'il devait faire droit à ses demandes au fond, l'acte attaqué, qui repose sur l'article 56 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, se trouverait dépourvu de fondement légal valable et reposerait dès lors sur des motifs non-admissibles en fait et en droit. Il réitère en conséquence sa demande de surséance à statuer, précise que « ce moyen est donc formulé à titre conservatoire » et conteste reconnaître la légalité de l'acte attaqué contrairement à ce que soutient la partie adverse.

Il ne dépose pas de dernier mémoire.

VII.2. Appréciation

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que les décisions du Medex portant sur les aspects médicaux d'une demande de réparation du dommage résultant d'un accident du travail lient l'administration employeur aussi longtemps que ces décisions ne sont pas remises en cause par une décision de la juridiction du travail, compétente en vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, et de l'article 579, 1^o, du Code judiciaire, saisie d'un recours de l'agent victime de l'accident. Un tel recours n'a aucun caractère suspensif, et l'administration employeur de l'agent victime de l'accident du travail n'est donc pas tenue d'attendre l'issue de ce recours avant de prendre des décisions fondées sur les constatations médicales du Medex. En décider autrement serait d'ailleurs contraire au caractère par principe exécutoire des décisions de toute administration, et reviendrait à admettre une paralysie de l'administration employeur. Celle-ci est tenue d'assurer l'exécution des dispositions légales et réglementaires. Parmi celles-ci figurent notamment les dispositions statutaires relatives au régime des congés de maladie et au régime de mise en disponibilité. Pour l'exécution de ces diverses dispositions, l'administration employeur est liée par les constatations médicales du Medex aussi longtemps qu'elles n'ont pas été remises en cause par une décision d'un juge ayant autorité de chose jugée, ce qui n'est pas le cas d'un rapport d'expert déposé dans le cadre d'une expertise judiciaire. L'existence d'un litige pendant devant le tribunal du travail ne doit pas empêcher le Conseil d'État de statuer sur le recours. Si ce litige aboutit à un jugement définitif remettant en cause les constatations médicales du Medex, et en particulier la date de consolidation des lésions et la liste des absences qui ne sont pas en rapport (médical) avec l'accident du travail, ledit jugement n'impliquerait pas que l'acte attaqué dans le cadre du présent litige serait illégal. Un jugement qui reformerait les constatations du Medex en modifiant dans un sens plus favorable pour l'agent la date de consolidation de ses lésions obligerait la partie adverse à réexaminer son dossier et à reprendre une nouvelle décision.

Le second moyen et la demande de surséance à statuer qu'il comporte sont non fondés.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté du président du comité de direction de la partie adverse du 7 octobre 2019, qui place Eddy David en disponibilité pour raison de santé d'office, est annulé uniquement en ce qu'il rétroagit à la date du 18 novembre 2018.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 28 septembre 2021 par :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin