

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

n° 261.132 du 22 octobre 2024

A. 239.315/VIII-12.268

En cause : **N.N.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Steve GILSON, avocat,
 place d'Hastedon 4/1
 5000 Namur,

contre :

L'État belge, représenté par :

1. le ministre de la Justice,
 ayant élu domicile chez
 M^e Bernard RENSON, avocat,
 avenue de l'Armée 10
 1040 Bruxelles,
2. le ministre de la Santé publique,
 ayant élu domicile chez
 M^e Marie BOURGYS, avocat,
 Chemin de la Maison du Roi 34C
 1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 juin 2023, la partie requérante demande l'annulation de :

« la décision datée du 17 avril 2023 qui lui a été notifiée par courriel du 25 avril 2023 la plaçant en disponibilité pour raison de santé d'office durant 105 jours ouvrables et pour autant que de besoin, l'annulation de la décision du Medex datée du 4 janvier 2023 [...] selon laquelle l'absence de 184 jours à partir du 1^{er} juillet 2022 ne devrait plus être considérée comme étant consécutive à l'accident du travail dont la requérante a été victime en date du 8 janvier 2019 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 26 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 octobre 2024 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Justine Philippart, *loco* M^e Steve Gilson, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour le ministre de la Justice et M^e Christen Nzazi, *loco* M^e Marie Bourgy, avocat, comparaissant pour le ministre de la Santé publique, 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. La requérante est experte technique pénitentiaire (infirmière) nommée auprès du SPF Justice. Elle travaille à la prison de Namur. Elle expose avoir été victime, le 3 février 2011, d'un accident du travail dans le cadre d'une prise d'otage avec mort d'homme qui donna lieu à la reconnaissance d'une incapacité permanente partielle de travail de 20 % en raison du choc post-traumatique subi.

2. Le 8 janvier 2019, elle est victime d'un nouvel accident du travail qui est reconnu par son employeur le 27 février suivant « sous réserve de la décision du Medex quant à l'existence d'une lésion imputable à l'accident ».

Selon la déclaration d'accident du travail complétée par la requérante, les circonstances de cet accident sont les suivantes :

« J'effectuais le transport du chariot médical vers l'armoire médicale [...] Je tirais le chariot dans les escaliers [...] le chariot a glissé dans les escaliers [...] en essayant de le rattraper, j'ai fait un mouvement brusque qui a provoqué une vive douleur au ventre ».

Le certificat médical joint à la déclaration d'accident du travail rédigé par le médecin de la prison le 15 janvier 2019 indique qu'il n'en résulte aucune incapacité temporaire de travail (« Pas d'ITT »). Toutefois, à partir du 14 mars 2019 et de manière discontinue jusqu'à l'acte attaqué, la requérante sera absente de son travail pour raisons médicales.

3. Le 23 août 2019, l'administration de l'Expertise médicale (ci-après : le Medex) informe la requérante qu'à la suite d'un premier examen médical mené le 22 août 2019 dans le cadre de son accident du travail, la liste de ses absences pour la période du 14 mars 2019 au 15 août 2019 « sont déjà mises en rapport médical causal » avec cet accident. Ce courrier précise que la requérante sera « réexaminée ultérieurement ».

4. Le 21 novembre 2019, Medex informe la requérante qu'à la suite d'un nouvel examen médical mené le 19 novembre 2019 dans le cadre de son accident du travail, ses absences du 14 mars 2019 au 18 octobre 2019 et du 20 octobre 2019 au 30 novembre 2019 « sont déjà mises en rapport médical causal » avec cet accident. Ce courrier précise à nouveau que la requérante sera « réexaminée ultérieurement ».

5. Le 6 décembre 2019, le SPF Justice adresse au Medex une demande d'examen en vue de l'éventuelle mise à la pension anticipée de la requérante pour raison médicale. Cette demande indique que la requérante est en congé de maladie depuis le 14 mars 2019 et qu'elle a « épuisé » ses jours de maladie depuis le 28 mars 2019.

Le Medex accuse réception de cette demande le 9 janvier 2020.

6. Le 19 février 2020, la requérante est convoquée par le Medex pour un examen médical prévu le 16 mars 2020 « dans le cadre de la commission des Pensions ».

Cette convocation précise que « cet examen a lieu à la demande de votre employeur, SPF Justice, sur [la] base du fait que depuis le 28/03/2019 votre quota de jours de congés maladie auquel vous aviez droit, est épuisé ». Il est en outre indiqué que la décision à prendre « se rapporte en première instance à votre aptitude médicale à continuer à exercer vos fonctions » et que « pour autant que votre statut

du personnel prévoit un système de reconnaissance d'une maladie grave et de longue durée grâce à laquelle l'allocation d'attente pendant cette période de disponibilité peut être majorée, alors une décision sera prise ».

Il lui est également demandé de compléter le formulaire joint à cette convocation.

Le 1^{er} mars 2020, la requérante complète le formulaire auquel elle joint un dossier médical.

En raison des mesures prises contre le Covid-19, la date de cet examen sera reportée au 15 juillet 2020.

7. Le 9 juillet 2020, la requérante subit un nouvel examen médical au Medex dans le cadre de son accident du travail.

8. Le 13 juillet 2020, le Medex informe la requérante qu'à la suite de ce nouvel examen médical, ses absences du 14 mars 2019 au 18 octobre 2019 et du 20 octobre 2019 au 31 août 2020 « sont déjà mises en rapport médical causal » avec cet accident. Ce courrier précise que la requérante sera « réexaminée ultérieurement ».

9. Le 15 juillet 2020, la requérante subit son examen médical devant le Medex (commission des Pensions) dans le cadre de la demande d'examen en vue d'une admission à la pension anticipée.

10. Le 3 août 2020, le Medex communique à la requérante la décision de la commission des Pensions prise à la suite de cet examen médical. Il est considéré qu'elle ne remplit pas les conditions pour être admise à la pension anticipée, mais qu'elle est néanmoins apte à entamer un trajet de réintégration. Sa maladie n'est pas reconnue comme grave et de longue durée.

11. Le 5 août 2020, le psychiatre de la requérante interjette appel de cette décision en faisant le choix de l'appel via un « rapport médical circonstancié au manager de qualité médicale pensions, [...] réfutant les arguments d'ordre médical sur lesquels la décision s'appuie ».

12. Le 2 février 2021, le Medex informe la requérante « de la proposition de nouvelle décision qui a été établie sur base de l'examen en appel du 27/01/2021 ».

Cette proposition est rédigée comme suit :

« Concernant votre aptitude au travail, il a été décidé :
Vous ne remplissez pas actuellement, sur le plan médical, les conditions pour être admises à la pension prématurée pour motifs de santé. Vous êtes actuellement inapte à l'exercice de vos fonctions. Vous devez être réexaminée par la Commission des Pensions dans 6 mois, c'est-à-dire à partir du 27/07/2021, à moins que vous n'ayez repris vos fonctions entre-temps.
Je vous prie de me faire part endéans les 10 jours si vous êtes d'accord avec cette proposition de nouvelle décision. Si vous êtes d'accord, vous pouvez me renvoyer le document signé par e-mail à medex_pc@health.fgov.be ou par pli postal.
Si je n'ai pas reçu de réponse avant le 16/02/2021, je considérerai que vous n'êtes pas d'accord. Dans ce cas le dossier sera transmis au chef de la qualité médicale ou son délégué pour arbitrage final ».

13. Le 3 février 2021, le Medex informe la requérante qu'à la suite de son examen médical du 27 janvier 2021 intervenu dans le cadre de son accident du travail, ses absences du 14 mars 2019 au 18 octobre 2019 et du 20 octobre 2019 au 31 décembre 2020 « sont déjà mises en rapport médical causal » avec cet accident. Ce courrier précise que la requérante sera « réexaminée ultérieurement ».

14. Le 19 mars 2021, le Medex constate que la requérante n'a pas réagi à la proposition de décision formulée le 2 février 2021 et l'informe que « le dossier a été transmis au chef de la qualité médicale ou son délégué pour arbitrage final, [lequel la] convoquera pour un nouvel examen, s'il [l']estime nécessaire ».

15. Le 1^{er} avril 2021, le Medex (commission des Pensions) communique à la requérante sa décision finale sur la demande relative à une éventuelle mise à la pension anticipée, rédigée comme suit :

« J'ai l'honneur de vous communiquer le résultat définitif de la procédure d'appel que vous aviez introduite contre la décision qui avait été prise par la Commission des Pensions en première instance. La première phase de la procédure d'appel ayant conduit à un désaccord, votre dossier a été transmis pour arbitrage final au manager de la qualité médicale désigné par le Chef de la qualité médicale.
Concernant votre aptitude au travail, celui-ci a décidé :
Vous ne remplissez pas actuellement, sur le plan médical, les conditions pour être admise à la pension prématurée pour motifs de santé. Vous êtes actuellement inapte à l'exercice de vos fonctions. Vous devez être réexaminée par la Commission des Pensions dans 6 mois, c'est-à-dire à partir du 27/07/2021, à moins que vous n'ayez repris vos fonctions entre-temps.
La maladie dont vous souffriez lors de l'examen n'a pas été reconnue comme maladie grave et de longue durée comme mentionné dans la réglementation en vigueur dans votre administration concernant les congés et absences.
Cette décision est définitive ; il n'y a plus de possibilité d'appel au sein de Medex. Vous avez encore la possibilité de demander, endéans les 60 jours, par requête au Conseil d'Etat, l'annulation de cette décision.
Cette décision est communiquée par le même courrier à votre employeur, qui est responsable de l'exécution administrative de cette décision ».

Cet acte a fait l'objet d'un recours de la requérante, jugé irrecevable par l'arrêt n° 261.131 rendu ce jour.

16. Le 27 mai 2021, le Medex informe la requérante qu'à la suite de son examen médical du 26 mai 2021 intervenu dans le cadre de son accident du travail, ses absences du 14 mars 2019 au 18 octobre 2019 et du 20 octobre 2019 au 30 juin 2021 « sont déjà mises en rapport médical causal » avec cet accident. Ce courrier précise que la requérante sera « réexaminée ultérieurement ».

17. Le 25 août 2021, le Medex transmet à la requérante les « conclusions d'expertise médicale relatives à [son] accident du travail du 08/01/2019 ». La requérante est informée qu'elle a la possibilité d'accepter ou de refuser ces conclusions.

Celles-ci retiennent un taux d'incapacité permanente partielle de 10 % et fixent la date de consolidation des lésions au 25 août 2021.

En outre, elles reconnaissent un rapport médical entre l'accident du travail du 8 janvier 2019 et les périodes d'incapacité suivantes : du 14 mars 2019 au 18 octobre 2019, du 20 octobre 2019 au 30 juin 2021 et du 1^{er} juillet 2021 au 24 août 2021.

18. Le 12 octobre 2021, le médecin de la requérante établit un rapport d'évaluation médicale qui conteste les conclusions présentées par le Medex. Il y indique notamment que la requérante est toujours en incapacité de travail jusqu'au 31 décembre 2021, que son cas n'est pas encore consolidable et qu'il « y a lieu d'émettre des réserves à hauteur de 30% d'IPP ».

19. Le 28 janvier 2022, le Medex transmet à la requérante « les nouvelles conclusions d'expertise médicale relatives à [son] accident du travail du 08/01/2019 suite à [sa] demande de réexamen des conclusions du médecin du 30/08/2021 ».

Ces nouvelles conclusions sont identiques aux premières, en y ajoutant que la période du 1^{er} janvier 2022 au 30 juin 2022 est également refusée.

20. Le 11 octobre 2022, un jugement du tribunal du travail du Hainaut, division de Charleroi du 11 octobre 2022, reconnaît que la requérante « a été victime d'un accident du travail le 8 janvier 2019 » et désigne avant dire droit un expert chargé entre autres « de fixer les [...] durées des incapacités qui en résultent [...] ».

21. Le 27 octobre 2022, le Medex informe le SPF Justice que sur appel de la requérante, « une absence de 181 jours à partir du 01/01/2022 » a été « admise en rapport avec l'accident du travail du 08/01/2019 ».

22. Le 1^{er} décembre 2022, le MEDEX indique à la requérante qu'une « période d'incapacité temporaire de travail (ITT) de 184 jours à partir du 01/07/2022 » ne peut plus « être acceptée dans le cadre de la législation sur la réparation des accidents du travail », et qu'un appel peut être introduit contre cette décision.

Il est en outre indiqué à la requérante :

« Si une procédure de réexamen des conclusions du médecin-expert est en cours par rapport à la clôture de votre dossier accident du travail en première instance, un médecin de Medex décidera après réexamen de votre dossier, si les absences peuvent encore être acceptées en rapport avec votre accident. Ceci vaut également pour les dossiers où une procédure devant le tribunal du travail est en cours.
Dans le cas du tribunal du travail, les absences en rapport avec l'accident du travail seront reprises dans le jugement. Dans ces deux cas, il n'y [a] dès lors pas lieu de contester la décision de Medex concernant le refus de lien causal entre l'absence et l'accident. Il est préférable d'attendre les nouvelles conclusions qui seront prises.
Votre employeur est informé de cette décision ».

23. Le 4 janvier 2023, le Medex communique à la requérante la décision suivante :

« Vous avez fait appel de la décision par laquelle une absence de 184 jours à partir du 01/07/2022 n'était plus considérée comme étant consécutive à l'accident du travail dont vous avez été victime en date du 08/01/2019.
Après analyse du rapport médical qui nous a été transmis par votre médecin concernant votre incapacité temporaire de travail, 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 (Art. 6§3 Loi du 3 juillet 1967).
Votre employeur est également informé de notre décision ».

Cette décision constitue le deuxième objet du recours.

24. Le 9 mars 2023, la requérante est mise en disponibilité par son employeur (SPF Justice) pour raison de santé du 5 octobre 2022 au 31 octobre 2022, du 25 novembre au 30 novembre 2022 et du 1^{er} décembre 2022 au 31 décembre 2022, parce qu'elle « a dépassé la durée maximum d'absence pour maladie qui peut lui être accordée sur base de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, précité ».

25. Le 26 mars 2023, l'expert judiciaire dépose son rapport dans lequel il écrit : « Il convient de retenir une incapacité temporaire totale du 14.03.2019 au

18.10.2019, du 20.10.2019 au 28.02.2023. L'incapacité temporaire totale est toujours de mise à partir du 01.03.2023 et ce, pour une durée indéterminée ». Il y précise encore que le cas n'est pas encore consolidable et que « le dossier pourrait être rouvert » dans un délai d'un an.

26. Le 6 avril 2023, la requérante est mise en disponibilité pour raison de santé du 5 octobre 2022 au 31 octobre 2022, du 25 novembre au 30 novembre 2022, du 1^{er} décembre 2022 au 31 décembre 2022, du 1^{er} janvier 2023 au 31 janvier 2023 et du 1^{er} février 2023 au 28 février 2023.

27. Le 17 avril 2023, la requérante est mise en disponibilité pour raison de santé du 5 octobre 2022 au 31 octobre 2022, du 25 novembre au 30 novembre 2022, du 1^{er} décembre 2022 au 31 décembre 2022, du 1^{er} janvier 2023 au 31 janvier 2023, du 1^{er} février 2023 au 28 février 2023 et du 1^{er} mars 2023 au 31 mars 2023.

Cette décision constitue le premier objet du recours.

28. Le 6 novembre 2023, la requérante dépose un mémoire en réplique dans le recours enrôlé sous le numéro A. 239.315/VIII-12268, où elle écrit (p. 17, n° 39) : « la partie adverse n'a pas contesté [le] rapport [du médecin-expert désigné par le tribunal du travail], lequel devrait donc être purement et simplement entériné par [ce] Tribunal [...], devant lequel l'affaire est refixée à cette fin à l'audience du 12 décembre 2023, de sorte qu'un jugement contraire aux conclusions du Medex devrait intervenir en janvier 2024 et devenir définitif le mois suivant ».

29. Par un jugement du 9 janvier 2024, le tribunal du travail du Hainaut, division de Charleroi, « dit pour droit que suite à l'accident du 08 janvier 2019, la [requérante] a subi une incapacité temporaire totale du 14 mars 2019 au 18 octobre 2019 et du 20 octobre 2019 au 28 février 2023 ».

30. Le 27 juin 2024, la partie adverse, en tant qu'elle est représentée par le ministre de la Santé publique, communique un arrêté qui retire les arrêtés précités du Président du Comité de direction des 9 mars 2023, 6 avril 2023 et 17 avril 2023.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse de l'État belge, en tant qu'il est représenté par le ministre de la Santé publique

La partie adverse, en tant qu'elle est représentée par le ministre de la Santé publique, expose que le deuxième acte attaqué est la « conséquence de la décision prise sur appel » par le Medex le 28 janvier 2022, qui refuse un lien de causalité entre les absences de la requérante et l'accident du travail du 8 janvier 2019 pour les périodes postérieures à la date de consolidation fixée, par cette même décision, au 25 août 2021 ».

Elle fait valoir que cette décision a été adoptée sur la base de l'article 8 l'arrêté royal du 24 janvier 1969 'relatif à la réparation, en faveur de membres du personnel du secteur public, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail' et que cet arrêté exécute 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'. Elle indique que l'article 19, alinéa 1^{er}, de cette loi dispose sans équivoque que « toutes les contestations relatives à l'application de la présente loi [...] sont déferées à l'autorité judiciaire compétente [...] » et que cette compétence est attribuée au tribunal du travail.

Elle en déduit que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours dirigé à l'égard du deuxième acte attaqué. Elle invoque à cet égard les arrêts 229.490 et 231.631.

IV.1.2. Le mémoire en réponse de l'État belge, en tant qu'il est représenté par le ministre de la Justice

La partie adverse, en tant qu'elle est représentée par le ministre de la Justice, soutient également que seules les juridictions du travail sont compétentes en vertu de l'article 579, 1^o, du Code judiciaire pour connaître d'une contestation portant sur le lien de causalité entre une absence pour raisons médicales et un accident du travail.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante s'en réfère sur ce point à la sagesse du Conseil d'État.

IV.2. Appréciation

La compétence du Conseil d'État, dans le cadre d'un recours en annulation, est subsidiaire puisqu'elle n'est admise, selon l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 que « si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction ».

En l'espèce, le deuxième acte attaqué est une décision du Medex qui, sur appel de la requérante, a confirmé « la décision par laquelle une absence de 184 jours à partir du 01/07/2022 n'était plus considérée comme étant consécutive à l'accident du travail dont [la requérante a] été victime en date du 08/01/2019 » parce que « cette nouvelle incapacité ne peut être admise dans le cadre de la législation sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail ».

Cet acte a donc été adopté dans le cadre 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'. L'article 19, alinéa 1^{er}, de cette loi prévoit que « toutes les contestations relatives à l'application de la présente loi, y compris celles qui concernent la fixation du pourcentage de l'incapacité de travail permanente, sont déférées à l'autorité judiciaire compétente pour connaître les actions relatives aux indemnités prévues par la législation sur la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles », compétence que l'article 579, 1^o, du Code judiciaire attribue au tribunal du travail en lui confiant les « demandes relatives à la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents sur le chemin du travail et des maladies professionnelles ».

Par conséquent, le Conseil d'État est en tout état de cause incompétent pour connaître d'un recours contre le deuxième acte attaqué, sans qu'il y ait lieu d'examiner si les deux actes attaqués étaient suffisamment liés pour que la requérante soit recevable à donner un second objet à son recours.

V. Perte d'objet

Comme indiqué au point 30 de l'exposé des faits, la partie adverse a adopté un arrêté qui retire, notamment, le premier acte attaqué.

Le recours a par conséquent perdu le seul objet pour lequel le Conseil d'État était compétent.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse ayant retiré le premier acte attaqué, il y a lieu de considérer que c'est la partie requérante qui a obtenu gain de cause à son égard.

En revanche, le Conseil d'État étant incompétent pour connaître du second objet du recours, la partie requérante n'a pas obtenu gain de cause à l'égard de la partie adverse.

La partie adverse, qu'elle soit représentée par le ministre de la Justice ou par le ministre de la Santé publique, ne constitue qu'une seule et même personne juridique, il n'y a par conséquent pas lieu d'octroyer d'indemnité de procédure.

La perte de tout objet au recours résulte du retrait du premier acte attaqué, il y a lieu de mettre les dépens à charge de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 octobre 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux