

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 262.581 du 11 mars 2025

A. 243.867/VIII-12.823

En cause : **J. B.,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT et
Charline SERVAIS, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

1. le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale,

ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

2. l'État belge, représenté par

le ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^e Diego GUTIERREZ CACERES, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 décembre 2024, le requérant demande,
d'une part, la suspension de l'exécution de :

- « - [l]a décision du bureau du Parlement bruxellois du 18 décembre 2024 prenant acte de la décision du MEDEX selon laquelle [il] répondrait sur le plan médical aux conditions pour être admis à la pension prématurée et prononçant la cessation définitive [de ses] fonctions à partir du 1^{er} août 2024 ;
- [l]a décision d'appel de la Commission des pensions, [lui] notifiée [...] le 9 décembre 2024, qui conclut [qu'il] répond sur le plan médical aux conditions pour être admis à la pension prématurée définitive prenant cours le 1^{er} août 2024 »,

et, d'autre part, l'annulation de ces mêmes décisions.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 7 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 mars 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Charline Servais, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Diego Gutierrez Caceres, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, 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. Du 1^{er} février 2006 à l'adoption du premier acte attaqué, le requérant est membre du personnel statutaire de la première partie adverse en qualité d'ouvrier.

2. Le 8 novembre 2018, il est victime d'un accident du travail qui entraîne des périodes d'incapacité de travail temporaire. Par un jugement du tribunal du travail du Hainaut du 8 septembre 2023, il lui est reconnu un taux d'incapacité permanente partielle de 4%.

3. Le 11 décembre 2020, il est victime d'un accident de roulage et est absent jusqu'au 6 janvier 2021.

4. À partir du 3 juin 2021, il est absent pour cause de maladie.

5. Le 29 novembre 2023, la première partie adverse décide de l'inviter à se présenter au MEDEX afin d'évaluer s'il remplit les conditions pour être mis à la retraite.

6. Le 14 juin 2024, le requérant est examiné par le MEDEX.

7. Le 5 juillet 2024, celui-ci décide qu'il remplit les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive.

8. Le 24 juillet 2024, son médecin, le docteur K. V., fait appel de cette décision.

9. Le 31 juillet 2024, ce même médecin le déclare dans un certificat apte à reprendre ses occupations à 50 % à partir du 5 septembre 2024, déclaration qu'il confirme dans un second certificat délivré le 28 août 2024.

10. Le 4 septembre 2024, le greffier de la première partie adverse décide d'accorder au requérant « une dispense de service au Parlement, avec maintien de son traitement à partir du 5 septembre 2024 jusqu'à nouvel ordre, c'est-à-dire le temps permettant d'avoir des certitudes sur l'aptitude de l'intéressé à reprendre le travail et de déterminer des tâches qui lui seront confiées, ainsi que le service auquel il sera être affecté en fonction de ses aptitudes ».

11. Le 5 septembre 2024, le MEDEX informe le requérant qu'il confirme sa proposition de décision.

12. Le 11 septembre 2024, le médecin du travail d'IDEWE examine le requérant et recommande d'adapter son travail.

13. Le 15 octobre 2024, il le réexamine et à nouveau recommande d'adapter son travail.

14. Le 17 octobre 2024, le MEDEX déduit de l'absence de réponse du requérant à sa proposition de décision qu'il n'est pas d'accord avec celle-ci.

15. Le 22 octobre 2024, la première partie adverse informe le requérant qu'il sera réexaminé par l'IDEWE pour déterminer les tâches qui peuvent lui être confiées.

16. Le 19 novembre 2024, le requérant est réexaminé par le médecin du travail d'IDEWE, qui indique que le travail vers lequel il devrait être muté est un travail à temps partiel (50 %), avec « port de charges limité », « pas de travail contraignant pour le dos » et « pas de travail physique lourd ».

17. Le 9 décembre 2024, le MEDEX communique au requérant sa

décision suivant laquelle il remplit les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive et que celle-ci prend cours le 1^{er} août 2024.

Il s'agit du second acte attaqué.

18. Le 15 décembre 2024, le requérant informe la première partie adverse de son désaccord avec cette décision et demande à être entendu par le Bureau.

19. Le 18 décembre 2024, le Bureau de la première partie adverse décide qu'il « prend acte :

- de l'admission à la pension prématurée définitive [du requérant], premier ouvrier (FR), à partir du 1^{er} août 2024 ;
- de la cessation définitive des fonctions de l'intéressé prenant cours à cette date ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'en vigueur à la date d'introduction du recours, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Dans sa requête, le requérant résume son moyen comme suit :

- « Le requérant invoque la violation de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (notamment son article 117) ; des principes généraux de bonne administration et du raisonnable ; du devoir de minutie ; de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Les actes attaqués violent ces dispositions en ce qu'ils prévoient que le requérant est mis à la pension anticipée à partir du 1^{er} août 2024 alors même que celui-ci est en activité de service depuis le 5 septembre 2024 et l'était encore jusqu'à l'adoption du premier acte attaqué en date du 18 décembre 2024.

En application de la disposition précitée de la loi de 1961, la mise à la retraite du requérant ne pouvait être opérée avec effet rétroactif au 1^{er} août 2024, mais devait prendre effet le 1^{er} janvier 2025 ».

V.2. Appréciation

L'article 117, § 3, de la loi du 14 février 1961 'd'expansion économique, de progrès social et de redressement financier', alinéas 1^{er} et 2, dispose :

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

Toutefois, dans le cas où, à la suite de circonstances spéciales, le titulaire d'une fonction a continué à exercer celle-ci, sans contrevenir par là à la loi, la décision de mise à la retraite ne peut produire ses effets à une date antérieure à celle où l'intéressé a en fait cessé d'exercer sa fonction. Il en est de même s'il s'agit d'une personne ayant interjeté appel d'une décision d'inaptitude physique et à laquelle la poursuite de ses activités n'a pas été interdite par l'autorité dont elle relève, sans que la mise à la retraite puisse être postérieure au premier jour du mois qui suit la notification à l'intéressé de la décision rendue en degré d'appel ».

Il résulte de cette dispositions que la prise d'effet d'une admission à la retraite pour inaptitude physique est, dans l'hypothèse, comme en l'espèce, d'une décision confirmée en degré d'appel, le premier du mois qui suit la notification à l'intéressé de la décision rendue en première instance, à moins qu'à la suite de circonstances spéciales, le titulaire d'une fonction ait continué à exercer celle-ci, sans contrevenir par là à la loi, auquel cas la décision de mise à la retraite ne peut produire ses effets à une date antérieure à celle où il a en fait cessé d'exercer ses fonctions.

Le § 3, alinéa 2, est expliqué comme suit dans les travaux préparatoires :

« Il arrive qu'une personne soit déclarée physiquement inapte en première instance, interjette appel de cette décision, continue entre-temps à exercer ses fonctions avec l'autorisation des autorités dont elle dépend et soit de nouveau déclarée inapte en appel. Selon le texte actuel de l'article 117, § 3, la pension de l'intéressé prendrait court le premier du mois qui suit celui de la signification de la décision prise en première instance, puisque celle-ci est confirmée en appel, et ceci bien que l'intéressé ait été autorisé à poursuivre ses fonctions et ait reçu un traitement d'activité pour celle-ci. Afin de mettre un terme à une telle situation illogique et inéquitable, l'article 86, § 2, 1^o, de ce projet stipule que, dans le cas exposé ci-avant, la décision de mise à la pension ne peut avoir aucun effet à une date antérieure à celle à laquelle l'intéressé a cessé en fait d'exercer ses fonctions, sans que toutefois la mise à la pension ne puisse intervenir après le premier jour du mois suivant celui de la signification à l'intéressé de la décision rendue en appel ». (*Doc. parl*, Sénat, 1982-1983, n° 557/1, p.45).

Il peut donc être déduit *prima facie* de cette disposition, lue à la lumière des travaux préparatoires, qu'il ne suffit pas que le titulaire d'une fonction ait perçu un

traitement de son employeur pendant la période en question, mais également qu'il ait effectivement continué à exercer sa fonction, avec l'autorisation de son employeur. Ce n'est en effet que dans cette dernière hypothèse, qu'il serait « illogique et inéquitable » qu'il soit mis à la pension à une date antérieure à une période où il a, dans les faits, encore exercé sa fonction.

En l'espèce, il n'est pas contesté qu'à la date du premier jour du mois qui suit la notification au requérant de la décision rendue en première instance par l'instance médicale, soit le 1^{er} août 2024, qui est également la date à laquelle prend effet son admission à la retraite pour inaptitude physique en vertu du premier acte attaqué, le requérant n'exerçait pas ses fonctions, étant absent en raison d'une incapacité de travail depuis le 3 juin 2021.

Il a certes reçu deux certificats de son médecin, datés des 31 juillet et 28 août 2024, attestant qu'il pouvait reprendre le travail le 5 septembre 2024 « à 50 % », certificats qu'il a communiqués à la première partie adverse.

Le 4 septembre 2024, tout en se réjouissant de l'intention du requérant de reprendre le travail, la première partie adverse lui a toutefois rappelé qu'en vertu des règles applicables, une reprise du travail après une absence de longue durée supposait qu'il rencontre d'abord le médecin du travail du service externe de prévention (IDEWE), afin que celui-ci confirme qu'il était effectivement apte à reprendre le travail, et que le certificat médical ne donnait aucune indication quant aux tâches pouvant lui être confiées. Le requérant se voit en conséquence « accorder une dispense de service [...] à partir du 5 septembre jusqu'à plus ample informé, afin de [...] laisser le temps [à la première partie adverse] de déterminer quelles tâches peuvent [lui] être confiées et à quel service [il pourrait] être affecté, étant donné [qu'il est à cet instant] hors cadre ».

Le 11 septembre 2024, le médecin du travail d'IDEWE a recommandé que le requérant soit « muté pour un période de 30 jours à un poste ou une activité répondant aux recommandations », sans toutefois préciser ces « recommandations », mais en indiquant que cette adaptation du travail est « sous réserve de l'accord de l'employeur, de la mutuelle et du secteur curatif ».

Le 17 septembre 2024, le requérant est informé qu'en conséquence il reste en dispense de service.

Le 15 octobre 2024, le médecin du travail d'IDEWE confirme sa recommandation d'une mutation pour une période de 30 jours, en précisant cette fois « 50 % travail à temps partiel », sans plus.

Le 22 octobre 2024, la première partie adverse informe le requérant que le certificat d'IDEWE ne contient toujours aucune indication quant aux tâches qui peuvent lui être confiées, qu'il peut bénéficier de demi-jours de congé en fonction de l'article 69, § 9, du statut du personnel, et qu'en vertu de l'article 99 du même statut, sa reprise du travail à mi-temps ne pourra être accordée que jusqu'au 4 décembre.

Le 19 novembre 2024, le médecin d'IDEWE précise enfin que le travail vers lequel le requérant devrait être muté serait un travail à temps partiel (50 %), avec « port de charges limité », « pas de travail contraignant pour le dos » et « pas de travail physique lourd ».

Le requérant ne soutient pas avoir effectivement repris le travail avant le premier jour du mois qui suit celui de la décision prise par le MEDEX en appel. La première partie adverse fournit une attestation de son supérieur hiérarchique attestant qu'il n'a aucune connaissance de la moindre preuve que le requérant aurait effectivement travaillé depuis le 1^{er} mars 2022.

Dans ces conditions, il ne peut *prima facie* être considéré qu'entre la décision rendue en première instance et le second acte attaqué, le requérant a continué à exercer ses fonctions au sens de l'article 117, § 3, alinéa 2, précité, et ce même s'il était en position statutaire d'activité de service et a perçu son traitement, de telle sorte qu'il n'y avait pas lieu de faire application de cette disposition.

Le moyen n'est pas sérieux.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant résume comme suit son second moyen :

- « Le requérant invoque la violation de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (notamment son article 117) ; de l'arrêté royal du 18 août 1939 réglant l'organisation des examens médicaux par l'Administration de l'expertise médicale (notamment ses articles 2 et 3) ; de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (notamment ses articles 2 et 3) ; du principe de motivation ; des principes généraux de bonne administration et du raisonnable ; du devoir de minutie ; de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ; de l'erreur sur les causes ou les motifs.

Premièrement, la seconde partie adverse a formé son analyse concluant à l'incapacité définitive pour le requérant d'exercer toute fonction sans même avoir examiné le requérant et sans avoir tenu compte de la reprise d'activité annoncée par le requérant au 5 septembre 2024. Cette analyse est contredite, tant par le

médecin du requérant ayant introduit la procédure d'appel, que par les trois rapports dressés par les médecins de l'IDEWE en septembre, octobre et novembre 2024 qui concluaient à la possibilité pour le requérant de reprendre ses activités sous certaines conditions.

Deuxièmement, la première partie adverse décide, par sa décision du 18 décembre 2024 (le 1^{er} acte attaqué) de prendre acte de la décision du MEDEX et d'acter la cessation définitive des fonctions du requérant, sans même tenir compte du fait que le requérant a été examiné à trois reprises par l'IDEWE à sa demande et que les médecins ont tous conclu à la possibilité d'une reprise de ses activités par le requérant moyennant certaines adaptations. La première partie adverse a ainsi manqué au devoir de minutie et aux principes du raisonnable et de proportionnalité en ne remettant pas en cause la conclusion erronée du MEDEX, contredite par les différents rapports qu'elle avait en sa possession.

La première partie adverse a par ailleurs commis un revirement d'attitude préjudiciable en laissant penser au requérant qu'il pourra reprendre ses fonctions après avoir été examiné par l'IDEWE et en prononçant ensuite la cessation de ses fonctions sans même tenir compte de ces différents rapports.

Troisièmement, la proposition de décision de la Commission des pension[s] du 2 septembre 2024 et la décision définitive du 9 décembre 2024 sont fondées sur des motifs erronés ».

VI.2. *Appréciation*

Contrairement à ce que soutient le requérant, il ressort de la pièce n° 7 du dossier administratif de la seconde partie adverse qu'il a bien fait l'objet d'un examen médical en date du 14 juin 2024 par le MEDEX.

Le docteur en médecine K. V. qui a interjeté appel le 24 juillet 2024 au nom du requérant contre la décision initiale a choisi la procédure consistant à joindre « un rapport médical circonstancié au *manager* de qualité médicale pensions, en réfutant les arguments d'ordre médical sur lesquels la décision s'appuie ». Cette procédure, contrairement aux deux autres possibles, n'implique aucune consultation contradictoire de l'agent devant la Commission des pensions. Sur le formulaire d'appel, le médecin a écrit dans le cadre réservé à la réfutation de la motivation médicale : « après le traitement médical et kiné, une reprise des activités professionnelles est possible ». À ce formulaire, n'était pas joint le « rapport circonstancié » requis. Sur la demande du MEDEX, le requérant lui transmet un tel rapport du docteur K. V., daté du 6 août 2024 et qui indique ce qui suit :

- « Le [requérant] a été victime d'un accident de [travail le] 08.11.2018, reconnu par voie judiciaire au taux de 4%.
Un accident de roulage en droit [...], le 11.12.2020 à Lessines [...], dont plusieurs expertises amiables ont été réalisées.
Le rapport final est attendu avec une incapacité médicale involontaire suite à celui-ci.
Il souffre de douleurs de localisation et d'intensité variable à hauteur du rachis, des genoux et des chevilles.
Divers traitements médicaux ont été réalisés : infiltrations, kinésithérapie, traitement chez l'orthopédiste [...]. (Traitement, intervention chirurgicale,

infiltrations).

Un travail adapté sera possible avec un suivi médical à base régulière ».

Il ressort du dossier administratif que le requérant a également transmis au MEDEX le 28 août 2024 le certificat médical établi par le même docteur [K. V.] et qui atteste que la reprise des occupations du requérant peut être partiellement (50 %) prévue le 5 septembre 2024.

La proposition de nouvelle décision rendue le 2 septembre 2024 à la suite de l'appel introduit au nom du requérant témoigne de ce que ces informations ont bien été prises en compte. La motivation médicale de cette décision est en effet formulée comme suit :

« Ouvrier de 55 ans au Parlement bruxellois, en incapacité de travail sans discontinuité depuis fin août 2019 selon l'employeur, depuis le 2-6-2020 selon la déclaration de monsieur et en disponibilité depuis le 1-7-2021, pour diverses pathologies ostéo-articulaires dégénératives réputées invalidantes puis cure d'hernie inguinale bilatérale en avril 2024.

En appel, dans son rapport du 6-8-2024, le Dr [K. V.], spécialiste en médecine physique, évoque un possible retour au travail mais moyennant une adaptation de poste.

Cependant, une reprise de travail en mi-temps médical à partir du 5-9-2024 est déjà demandée par le Dr [K. V.] en date du 31-7-2024.

Vu l'impotence fonctionnelle alléguée des affections dégénératives et la désinsertion professionnelle totale de 5 ans, toute reprise de travail normale, régulière et pérenne ne semble plus envisageable même sous conditions.

Monsieur est donc admis à la pension définitive ».

Le requérant n'ayant pas donné son accord à cette proposition de nouvelle décision, le dossier a été transmis le 17 octobre 2024 au chef de la qualité médicale ou son délégué pour arbitrage final.

Il résulte par ailleurs du dossier du requérant et de celui de la seconde partie adverse que celle-ci a bien pris connaissance du rapport du médecin du travail d'IDEWE du 11 septembre 2024, lequel se borne toutefois, ainsi qu'il a déjà été indiqué dans le cadre de l'examen du premier moyen, à recommander que le requérant soit muté vers un travail adapté pour une période de 30 jours sous réserve, notamment, de l'accord de l'employeur.

Le requérant n'établit pas qu'il aurait communiqué d'autres informations au MEDEX.

Le second acte attaqué repose sur la motivation médicale suivante :

« Le passage à la chronicité des diverses pathologies ostéo-articulaires dégénératives et une désinsertion professionnelle de 5 années, ne permettent plus d'envisager raisonnablement une reprise normale et régulière des fonctions. Remplit les conditions médicales de mise à la pension anticipée ».

Cette motivation, lue à la lumière des autres motivations médicales élaborées au cours de la procédure, permet au requérant de comprendre les motifs du second acte attaqué. Il y est relevé, de manière *prima facie* adéquate, que le passage à la chronicité des diverses pathologies ostéo-articulaires dégénératives et une désinsertion professionnelle de cinq années ne permettent plus d'envisager raisonnablement une reprise normale et régulière des fonctions. Sur ce second point, la décision repose sur le constat non contesté que le requérant n'a effectivement pas repris le travail de manière régulière et durable depuis plus de cinq années.

Il ne peut être fait grief au MEDEX d'avoir uniquement tenu compte du rapport du médecin du travail d'IDEWE communiqué au mois de septembre 2024 dès lors que les autres rapports d'IDEWE mentionnés dans la requête n'ont jamais été portés à la connaissance de la seconde partie adverse dans le cadre de la procédure administrative.

En outre, ni la circonstance que le requérant aurait été autorisé à travailler à mi-temps par son médecin à partir du 5 septembre 2024, ni les rapports d'IDEWE qui indiquent que son travail doit être adapté, notamment par une limitation du temps de travail à 50 %, ne font, *prima facie*, pas obstacle à la conclusion du MEDEX, selon laquelle le passage à la chronicité des pathologies du requérant et sa désinsertion professionnelle de cinq années ne permettent pas d'envisager raisonnablement une reprise normale et régulière des fonctions par le requérant.

S'agissant d'une décision relative à l'aptitude physique au travail, qui implique un pouvoir d'appréciation par des médecins, le contrôle du Conseil d'État est marginal et il ne peut sanctionner qu'une décision reposant sur des éléments de fait erronés ou une erreur manifeste d'appréciation. Il ne lui appartient en tout état de cause pas de faire lui-même l'arbitrage entre des opinions divergentes de médecins. La circonstance qu'un médecin traitant ou un médecin du travail ait estimé que le requérant pouvait reprendre le travail à mi-temps ne peut donc suffire à établir que le médecin ayant estimé que le requérant était définitivement inapte à remplir d'une manière régulière ses fonctions aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, la décision du MEDEX qui constate l'inaptitude définitive d'un agent s'impose à l'autorité de cet agent qui ne peut tirer d'autre conclusion que sa mise à la retraite. La compétence de cette autorité étant liée, il ne peut en tout état

de cause pas lui être fait grief d'un changement d'attitude ou d'un manquement à son devoir de minutie.

Le second moyen n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'en vigueur à la date d'introduction du recours, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 mars 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Florence Van Hove	Luc Detroux
-------------------	-------------