CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.420 du 27 septembre 1999

A.63.105/VIII-1233
A.68.048/VIII-1240
A.68.565/VIII-1241

En cause : **DEVILLE** Annie,

rue d'Arlon 82
6760 Virton,

contre :

la Communauté française, représentée par son gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Martine VAN ASSCHE, avocat,
rue du Président 28
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 avril 1995 par Annie DEVILLE, qui demande l'annulation de décisions du 6 février 1995 la plaçant en disponibilité du 30 avril 1989 au 30 novembre 1992 et la mettant à la pension à la date du 1^er décembre 1992;

Vu la requête introduite le 12 mars 1996 par Annie DEVILLE, qui demande l'annulation de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 8 janvier 1996 la mettant en disponibilité pour maladie du 30 avril 1989 au 30 novembre 1992;

Vu la requête introduite le 16 avril 1996 par Annie DEVILLE, qui demande l'annulation de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 février 1996 l'admettant à la pension à partir du 1er décembre 1992;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M. ERNOTTE, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances du 26 février 1999 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et des rapports;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires de la partie adverse;

Vu les ordonnances du 23 juin 1999, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 3 septembre 1999;

Entendu, en son rapport, Mme GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me LEVERT, loco Me VAN ASSCHE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. ERNOTTE, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen des recours se présentent comme suit :

1. Le 18 janvier 1982, en se rendant au local où elle devait donner cours, la requérante, alors institutrice

gardienne affectée à l'établissement d'enseignement spécial primaire et secondaire de l'Etat à Saint-Mard, glisse sur le sol verglacé et tombe sur le genou droit. Le 30 octobre 1984, le médecin-chef du service de santé administratif reconnaît à la requérante, du chef de cet accident du travail, une invalidité partielle permanente de 5 % consolidée le 18 octobre 1984. Un arrêté ministériel du 15 juillet 1984 alloue à la requérante une rente annuelle en réparation des dommages physiques causés par l'accident du travail dont elle a été victime.

2. Le 25 mars 1987, la requérante introduit une demande de révision fondée sur l'aggravation de l'invalidité dont elle souffre; le 8 janvier 1990, le médecin-chef du service de santé administratif considère que la requérante est atteinte d'une invalidité permanente de 12% mais que ses absences postérieures au 13 septembre 1986 ne sont plus imputables au trauma.

3. Au mois de décembre 1990, la requérante, qui s'estime lésée par cette décision du médecin-chef refusant de voir dans l'accident du travail du 18 janvier 1982 l'origine des troubles de la hanche dont elle souffre également, assigne la Communauté française devant le tribunal du travail d'Arlon. Adoptant les conclusions de l'expert désigné, le tribunal rend, le 4 août 1993, un jugement considérant que "l'accident du 18 janvier 1982 a eu une responsabilité, certes assez modérée mais réelle (...) dans la survenance de la lésion de la hanche".

Le dispositif de ce jugement porte notamment ce qui suit :

" Dit pour droit que la demanderesse souffre depuis le 1er avril 1987, d'une incapacité permanente aggravée de 17 % causée partiellement par l'accident du travail du 18 janvier 1982 et donc indemnisable par la défenderesse selon la législation applicable aux accidents du travail du secteur public :

Dit pour droit que la charge des soins médicaux relatifs à une intervention chirurgicale du 16 septembre 1986 à la tête fémorale droite, incombe à la défenderesse".

4. Par lettre du 6 février 1995, le directeur du service de gestion des personnels enseignant et assimilé de la Communauté française fait savoir à la requérante :

- qu'elle a atteint le 29 avril 1989 le nombre de jours de congé de maladie auxquels elle peut prétendre compte tenu de son ancienneté sociale et qu'elle est donc mise en disponibilité pour cause de maladie du 30 avril 1989 au 30 novembre 1992;
- qu'elle totalise trente années de services admissibles, qu'elle ne peut être maintenue en disponibilité au-delà du 30 novembre 1992 et qu'elle est en conséquence mise à la pension à la date du 1er décembre 1992.

Les décisions contenues dans cette lettre font l'objet du recours GA.63.105/VIII-1233.

5. Le 28 février 1995, la requérante est avertie par le comptable centralisateur des services de la Communauté française qu'elle est redevable d'une somme de 2.719.240 francs indûment liquidée à son profit pendant les années 1991 à 1995.

6. Le 9 octobre 1995, le gouvernement de la Communauté française adopte un arrêté par lequel la requérante "est mise en disponibilité pour cause de maladie du 30 avril 1989 au 30 novembre 1992" et "bénéficiera pendant cette période d'un traitement d'attente fixé conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974". Un nouvel arrêté ayant la même portée mais rectifiant une erreur matérielle contenue dans celui du 9 octobre 1995 à propos de la désignation de la fonction dont l'intéressée est titulaire, est pris le 8 janvier 1996. Les arrêtés du 9 octobre 1995 et du 8 janvier 1996 font l'objet du recours G/A.68.048/VIII-1240.

7. Le 20 février 1996, le gouvernement de la Communauté française adopte un arrêté qui accorde à la requérante la démission honorable de ses fonctions à la date du 1er décembre 1992 et l'autorise à faire valoir ses droits

à la pension et à porter le titre honorifique de ses fonctions. Il s'agit de l'acte attaqué par le recours G/A.68.565/VIII-1241;

Considérant qu'en raison des liens qui existent entre les différents actes attaqués, il convient de joindre les trois recours pour connexité;

Considérant que la partie adverse soutient que le recours dirigé contre la décision la mettant en disponibilité est irrecevable à défaut d'objet; qu'elle déduit de la comparaison des termes utilisés par les articles 1er, 4 et 7 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974 pris en application de l'article 164 du statut du 22 mars 1969 avec ceux employés par l'article 9 du même arrêté que, contrairement aux autres cas de disponibilité, la disponibilité pour cause de maladie ne requiert pas de décision préalable de l'autorité mais résulte directement et de plein droit de la réglementation applicable; qu'elle précise que le statut du personnel enseignant de l'enseignement de la Communauté française ne contient aucune disposition relative aux formes dans lesquelles la position de disponibilité pour cause de maladie devrait être constatée, de sorte qu'aucune intervention de l'autorité investie du pouvoir de nomination n'est requise pour effectuer ce contrat d'ordre matériel et que si cette position est habituellement constatée par un arrêté, c'est uniquement pour répondre au voeu de l'administration des pensions, la formalité étant sans incidence en droit; que, selon la partie adverse, un tel acte doit être qualifié de purement déclaratif ou récognitif et n'est par conséquent pas susceptible d'annulation; qu'elle développe longuement ce point de vue dans ses derniers mémoires; qu'elle s'y réfère notamment à un avis de la section de législation du Conseil d'Etat selon lequel les termes "de plein droit" signifient que la mise en disponibilité ne devra pas être prononcée et qu'aucune décision ne sera juridiquement nécessaire pour que la position administrative de l'agent

soit modifiée, ce qui n'exclut pas que dans un souci de bonne organisation administrative, cette modification soit constatée dans un acte; que la partie adverse cite de nombreux exemples d'utilisation, dans différents domaines du droit, de l'expression "de plein droit" qui, selon elle, signifie toujours qu'aucune décision n'est nécessaire pour que la loi ou le règlement trouve à s'appliquer; qu'elle cite encore de la jurisprudence judiciaire et critique les arrêts du Conseil d'Etat qui ne se prononcent pas dans le même sens;

Considérant que la disponibilité et l'activité de service sont deux positions administratives différentes; que la position d'activité de service est la position normale d'un agent statutaire, y compris lorsqu'il est en congé de maladie et n'a pas épuisé le nombre de jours de congé auquel il a droit pour ce motif; qu'un acte de l'autorité compétente, constitutif ou déclaratif, est nécessaire pour placer l'agent dans une autre position dont les conséquences se mesurent par référence à la position d'activité de service (Instruction générale relative à la réforme statutaire et pécuniaire dans les administrations de l'Etat, citée par la partie adverse, MB du 10 novembre 1967, p. 11.777); qu'au demeurant, dans la pratique, la mise en disponibilité pour cause de maladie ou d'infirmité après l'épuisement des congés dont l'agent peut bénéficier pour ces motifs, fait l'objet d'un acte formel; que tel a été le cas en l'espèce;

Considérant qu'aux termes de l'article 9 de l'arrêté royal précité du 18 janvier 1974, le "membre du personnel (...) se trouve de plein droit en disponibilité lorsqu'il est absent pour cause de maladie (...) après avoir atteint la durée maximum des congés qui peuvent lui être accordés pour cette raison"; que, dans l'avis dont la partie adverse cite un extrait, la section de législation du Conseil d'Etat a constaté, à propos d'une disposition rédigée dans les mêmes termes, que le gouvernement avait

utilisé l’expression "de plein droit" pour permettre que la modification de la situation juridique de l’agent intervienne sans qu’il faille une décision de l’autorité; que, certes, la section de législation n’a pas exprimé d’objection, mais que l’on ne peut en tirer aucune conclusion quant au procédé choisi; que les termes "de plein droit" figurant dans la disposition précitée ne confèrent pas un caractère déclaratif à l’acte qui place l’agent en disponibilité mais signifient seulement que l’administration ne dispose d’aucun pouvoir discrétionnaire pour décider la mise en disponibilité quand les conditions prévues par cet article sont réunies; que, toutefois, l’autorité est appelée à procéder, avant de décider cette mise en disponibilité, à une analyse de la situation de l’agent concerné, à une qualification des absences qui ont marqué sa carrière et de la cause de ces absences; qu’en raison de la complexité de cette opération, démontrée en l’espèce par le délai que la partie adverse a utilisé pour prendre les décisions attaquées, et de la part d’appréciation qu’elle comporte quand des doutes ou des contestations surgissent sur la cause des absences, une telle décision est soumise au contrôle du juge de l’excès de pouvoir; que la mise en disponibilité pour maladie est une décision constitutive de droit, qui crée dans le chef de l’agent une situation juridique nouvelle; que l’exception n’est pas fondée;

Considérant que la partie adverse soulève à l’encontre de la décision de mise en disponibilité une seconde exception, déduite du défaut d’intérêt; qu’elle soutient que, puisque l’administration ne dispose en la matière d’aucun pouvoir discrétionnaire, l’autorité devrait, en cas d’annulation, reprendre une décision identique, de sorte que la requérante ne retirerait aucun avantage de cette annulation;

Considérant qu’il résulte de l’examen de la première exception que, si l’autorité n’a en principe

aucun pouvoir discrétionnaire lorsque toutes les conditions de mise en disponibilité d'un agent pour cause de maladie sont réunies, elle a néanmoins un pouvoir d'appréciation lorsque des doutes ou des contestations surgissent sur la cause des absences; que tel est le cas en l'espèce; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que les mêmes exceptions sont invoquées à l'égard des autres actes attaqués; que ces exceptions sont rejetées par identité de motifs;

Considérant que la partie adverse soulève, à l'encontre du recours dirigé contre les arrêtés du gouvernement de la Communauté française des 9 octobre 1995 et 8 janvier 1996 une exception d'irrecevabilité ratione temporis; qu'elle fait valoir que la requérante reconnaît avoir reçu communication de l'arrêté du 9 octobre 1995 le 10 novembre 1995 et que la requête, introduite le 12 mars 1996, l'a donc été après l'expiration du délai de soixante jours;

Considérant qu'il résulte du dossier que la requérante a été invitée par son chef d'établissement, le 10 novembre 1995, à prendre connaissance de l'arrêté du 9 octobre 1995 et à en viser une copie certifiée conforme;

Considérant que l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 8 janvier 1996 s'est substitué à celui du 9 octobre 1995; qu'en tant qu'il est dirigé contre ce dernier, le recours est sans objet; que la recevabilité ratione temporis du recours en tant qu'il est dirigé contre l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 8 janvier 1996 n'est pas contestée; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen, le second de chacune des requêtes, de la violation de l'article 15 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974 pris en appli-

cation de l’article 160 du statut du 22 mars 1969; qu’elle expose que cette disposition prévoit un congé de maladie sans limite de temps lorsque les absences sont provoquées par un accident du travail et soutient que, si elle n’a plus, depuis le mois d’octobre 1985, exercé de fonctions actives dans l’enseignement, c’est en raison de coxalgies droites dont une décision judiciaire a reconnu qu’elles étaient consécutives à l’accident du travail du 18 janvier 1982;

Considérant que la partie adverse répond qu’il résulte des constatations faites par le service de santé administratif que les absences de la requérante en relation causale avec l’accident du travail ont pris fin le 13 septembre 1986; qu’elle soutient que la référence au jugement rendu par le tribunal du travail d’Arlon le 4 août 1993 est dépourvue de pertinence, parce que la procédure avait pour objet la fixation du taux d’invalidité permanente et non la détermination des périodes d’incapacité temporaire consécutives à l’accident; qu’elle fait valoir que, puisque ces périodes d’incapacité temporaire ont pris fin le 13 septembre 1986, "la requérante avait atteint le 29 avril 1989 le nombre de jours de congé auxquels elle pouvait prétendre en manière telle qu’elle s’est trouvée de plein droit en disponibilité pour cause de maladie à dater du 30 avril 1989";

Considérant qu’il résulte de l’article 15 de l’arrêté royal précité du 18 janvier 1974 que, lorsqu’il est provoqué par un accident du travail, le congé pour cause de maladie ou d’infirmité est accordé sans limitation de temps et que les jours de congé accordés dans ce cas ne sont pas pris en considération pour déterminer le nombre de jours de congé dont le membre du personnel peut bénéficier tout en restant en activité de service;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le litige qui a été tranché par le

jugement du tribunal du travail d'Arlon le 4 août 1993 ne portait pas uniquement sur le taux d'invalidité de la requérante, mais également sur la détermination des pathologies consécutives à l'accident du travail du 18 janvier 1982; que le jugement dit pour droit que l'incapacité permanente aggravée dont souffre la requérante est partiellement causée par l'accident du travail et condamne la partie adverse à indemniser la requérante et à prendre en charge l'intervention chirurgicale subie par l'intéressée à la tête fémorale droite; qu'il est établi que la partie adverse a fixé la date de mise en disponibilité de la requérante en prenant en considération non l'ensemble, mais une seule des pathologies dont celle-ci souffrait en raison de l'accident du travail dont elle avait été victime; que le moyen est fondé et que la décision mettant la requérante en disponibilité pour cause de maladie à partir du 30 avril 1989 doit être annulée;

Considérant que les autres actes attaqués se fondent sur la date à laquelle la requérante a été mise en disponibilité pour cause de maladie; qu'ils doivent être annulés par voie de conséquence, à l'exception de l'arrêté du gouvernement de la Comunauté française du 9 octobre 1995 qui a été remplacé par celui du 8 janvier 1996,

D E C I D E :

Article 1er.

Les requêtes dans les affaires portant les nos A.63.105/VIII-1233, A.68.048/VIII-1240 et A.68.565/VIII-1241 sont jointes.

Article 2.

Sont annulés :

- les décisions du 6 février 1995 plaçant Annie DEVILLE en disponibilité du 30 avril 1989 au 30 novembre 1992 et la mettant à la pension à la date du 1er décembre 1992;
- l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 8 janvier 1996 mettant Annie DEVILLE en disponibilité pour maladie du 30 avril 1989 au 30 novembre 1992;
- l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 février 1996 admettant Annie DEVILLE à la pension à partir du 1er décembre 1992.

Il n'y a plus lieu de statuer en ce qui concerne l'arrêté du 9 octobre 1995.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 12.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept septembre 1900 nonante-neuf par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.