

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 131.186 du 10 mai 2004

A.114.314/VIII-2809

En cause : **NEUKERMANS** Robert,

rue J.-B. Baeck 32
1190 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par

1. le Ministre de la Protection de la Consommation,
de la Santé publique et de l'Environnement,

ayant élu domicile chez
Me Frédéric GOSSELIN, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

2. le Ministre des Finances.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 décembre 2001 par Robert NEUKERMANS qui demande l'annulation de la décision prise le 19 octobre 2001 par le médecin en chef-directeur du Service de Santé administratif (SSA) aux termes de laquelle il ne remplit pas, sur le plan médical, les conditions pour être admis à la pension prématurée en raison de son inaptitude physique définitive à toute fonction, il est définitivement inapte à l'exercice normal et régulier de ses fonctions et il reste toutefois apte à prester des services dans un autre service;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 juillet 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la partie requérante, et la lettre valant dernier mémoire de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 9 février 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 mars 2004;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, le requérant, et Me ANTOINE, loco Me GOSSELIN, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^{me} ROLAND, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la deuxième partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Le requérant, inspecteur d'administration fiscale, a été affecté lors de son entrée en service en 1987, à l'administration centrale de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines. Au mois de février 1994, il a été muté au bureau de l'enregistrement de Saint-Josse II, puis, en 1999, au bureau de l'enregistrement d'Ixelles III.

2. Par une note du 26 octobre 1998, le requérant "est invité, notamment dans l'optique d'un éventuel déplacement par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers une autre résidence administrative, à exposer son point de vue quant aux faits suivants (qui illustrent tous que le minimum d'entente nécessaire entre lui et ses supérieurs hiérarchiques et collègues n'existe plus) et à formuler ses objections ou observations éventuelles relatives à l'intention de le déplacer, dans les dix jours de calendrier après la notification de la présente demande"; suit l'énumération de faits qui se situent entre le début du mois d'avril 1998 et le début du mois d'octobre 1998. Le requérant fournit des explications écrites le 3 novembre 1998; en substance, il conteste l'exactitude des faits, expose qu'il n'a pas reçu d'explications suffisantes et fait état de problèmes de santé.

3. Le 26 novembre 1999, le chef d'administration faisant fonction de l'administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines décide de déplacer le

requérant par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers le bureau de l'enregistrement de Wavre où sa résidence administrative est fixée à partir du 1^{er} décembre 1998; le recours en annulation de cette décision a été rejeté par l'arrêt n° 131.185 de ce jour.

4. Le 1^{er} août 2001, le médecin en chef-directeur du service de santé administratif (SSA) a estimé que le requérant remplissait, sur le plan médical, en raison de son inaptitude physique définitive à toute fonction, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive.

Le requérant a introduit un recours en annulation de cette décision; ce recours a été rejeté par l'arrêt n° 105.367 du 3 avril 2002, l'acte attaqué n'étant pas susceptible de recours auprès du Conseil d'Etat puisqu'un recours préalable était organisé.

Le requérant a exercé ce recours préalable, à la suite duquel le médecin en chef-directeur du SSA a décidé, le 19 octobre 2001, qu'il ne remplissait pas les conditions pour être admis à la pension prématurée pour inaptitude physique, qu'il était définitivement inapte à l'exercice normal et régulier de ses fonctions mais restait apte à prêter ses services "dans un autre service". Cette dernière décision constitue l'acte attaqué.

5. Après la décision du 19 octobre 2001, le requérant a été réaffecté au bureau de l'enregistrement de Braine l'Alleud; cette décision de réaffectation fait l'objet du recours G/A. 128.747/VIII-3264.

6. Une lettre de l'administration centrale du cadastre, de l'enregistrement et des domaines datée du 11 février 2002 fait savoir au conseil du requérant "qu'une partie du dossier personnel de [son] client, partie normalement détenue à l'Administration centrale, a disparu".

7. L'arrêté royal du 10 janvier 2003 accordant au requérant la démission de ses fonctions pour inaptitude physique et l'autorisant à faire valoir ses droits à la pension le 1^{er} novembre 2002 a été annulé par l'arrêt n° 122.880 du 16 septembre 2003;

8. Le requérant produit une attestation médicale du 14 août 2003 indiquant que son état de santé est inquiétant, que la dégradation de cet état "est à mettre en relation avec un dossier administratif particulièrement complexe" et qu'une amélioration

ne pourrait être obtenue que si il était réaffecté dans une autre administration ou admis à la pension définitive pour raison de santé;

Considérant que la première partie adverse expose que la décision attaquée, rendue en degré d'appel, est plus favorable au requérant que la décision initiale du SSA; qu'elle en déduit que celui-ci ne retirera aucun avantage de l'annulation de l'acte attaqué qui lui permet de reprendre ses fonctions dans un autre service et que le recours est par conséquent irrecevable;

Considérant que l'annulation éventuelle de l'acte attaqué, pris sur recours, obligerait l'autorité à statuer à nouveau; que cette constatation suffit à justifier l'intérêt du requérant; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que dans le dispositif de sa requête, le requérant demande aussi l'annulation d'une décision du 27 juin 1997 de mise sous contrôle spontané; que cette décision n'est pas produite; qu'à supposer qu'il s'agisse d'un acte susceptible de recours et que le recours ne soit pas tardif, il n'existe aucun lien de cause à effet entre cette décision et celle du 19 octobre 2001 qui constitue l'aboutissement d'une demande de comparution devant la Commission des pensions; qu'en ce qu'il est dirigé contre la décision du 27 juin 1997, le recours est irrecevable;

Considérant que l'Etat belge, représenté par le Ministre des Finances, fait valoir que l'acte attaqué a été pris exclusivement par le Service de Santé administratif (SSA) et demande à être mis hors de cause;

Considérant que le requérant, qui se plaint du caractère incomplet du dossier administratif, estime que cette partie doit être maintenue à la cause parce qu'elle n'a pas transmis au SSA tous les éléments en sa possession ou tous ceux qui auraient dû être en sa possession et qui démontrent, selon lui, que son employeur a pu constater depuis longtemps l'apparition des syndromes dépressifs qui ont conduit à la chronicité de ce syndrome dont il souffre;

Considérant que l'acte qui fait l'objet du présent recours est une décision médicale prise après examen du requérant; qu'en principe, le SSA ne juge pas sur pièces, mais sur la base d'un ou de plusieurs examens de l'agent; que sans se prononcer sur la nécessité d'un dossier plus étoffé dans le cadre d'autres actions, il y a lieu de constater que la cause dont le Conseil d'Etat est aujourd'hui saisi peut être jugée sur la base des pièces produites; que la demande de l'Etat belge représenté par le ministre des Finances est accueillie;

Considérant que le requérant prend un premier moyen du détournement de pouvoir et de la violation du devoir d'impartialité et d'égalité; qu'il expose que son employeur tente depuis de nombreuses années de l'évincer, soit en le poussant à la démission volontaire, soit en le faisant déclarer physiquement inapte par le SSA, et qu'il s'abstient d'utiliser la procédure de licenciement pour inaptitude professionnelle ou la procédure disciplinaire afin de l'empêcher d'exercer ses droits de défense; que, dans son mémoire en réplique, le requérant tend à démontrer que l'action de l'administration à son égard n'a pas été loyale; qu'il fait valoir que le SSA n'a pas été complètement informé des origines de ses troubles et n'a donc pas pu statuer en connaissance de cause; qu'il reproche à son employeur d'avoir indûment puisé dans ses congés de maladie pour le mettre en disponibilité; qu'il reproche au SSA de n'avoir pas défini dans quel service il pourrait exercer ses fonctions et à son employeur de n'avoir pas recherché la solution compatible avec son état de santé; qu'il indique les services dans lesquels il aurait pu être affecté et s'étonne de ce que la concertation avec son médecin ne se soit pas poursuivie après le 19 octobre 2001; qu'il insiste tout particulièrement sur le fait que son état de santé n'a pas uniquement pour cause les problèmes relationnels avec ses supérieurs et ses collègues au bureau d'Ixelles 3 et que l'origine de son anxiété remonte aux années 1993-1994; que ces arguments sont encore développés dans un dernier mémoire où le requérant fait notamment état de l'attestation médicale du 14 août 2003;

Considérant qu'il y a détournement de pouvoir lorsque l'autorité agit principalement sinon exclusivement dans un but illicite; que la charge de la preuve du détournement de pouvoir incombe à celui qui l'invoque; qu'en l'espèce, le requérant adresse de multiples reproches tant au service de santé administratif qu'à l'administration des Finances; qu'il ressort de ses exposés qu'il a le sentiment d'avoir été injustement traité parce que les troubles dont il souffre sont, selon lui, imputables à l'administration et parce que celle-ci ne règle pas sa situation administrative comme il le souhaiterait; que les arguments développés n'établissent pas que le service de santé administratif aurait agi dans le seul but, illicite, de lui nuire; qu'au demeurant, la décision du 19 octobre 2001, seule valablement mise en cause par le recours donne à tout le moins partiellement satisfaction au requérant; qu'elle réforme en effet la décision estimant qu'il remplissait, sur le plan médical, en raison de son inaptitude physique définitive à toute fonction, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive et admet, dans des termes dont on peut sans doute regretter l'imprécision, qu'il reste apte à exercer des fonctions dans un autre service; que cette seule imprécision n'est pas constitutive de détournement de pouvoir; qu'il n'est pas plus établi que le service de santé administratif aurait, en adoptant l'acte attaqué, manqué d'objectivité ou d'impartialité; qu'il ne peut notamment pas lui être reproché de n'avoir pas tenu compte d'une attestation médicale établie près de deux ans après l'acte attaqué; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution; que dans ce qui peut être considéré comme une première branche du moyen, le requérant expose qu'il est établi qu'il a des problèmes de santé sérieux; qu'il critique l'obligation qui lui est faite de s'en remettre aux médecins pour définir son avenir professionnel et de veiller à ce que le médecin qu'il a choisi respecte le délai d'introduction du recours; qu'il cite des articles consacrés à la médecine du travail dans les administrations fédérales, dont les auteurs estiment que l'Etat ne répond pas à ses obligations en la matière; que, selon le requérant, il est "nécessaire qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour d'Arbitrage puisque l'Etat ne remplit pas ses obligations d'employeur en matière de médecine du travail par rapport au secteur privé où il existe des organismes privés interentreprises"; qu'en une deuxième branche, le requérant constate, à propos de la motivation formelle, que la décision dont appel indiquait le fait médical à la base de la décision alors que la décision entreprise n'en mentionne aucun; qu'il explique que la procédure d'appel ne présente d'intérêt que si les arguments du recours sont effectivement examinés; qu'il reproche au service de santé administratif de ne pas indiquer pourquoi il refuse de considérer que l'affection dont il est atteint constitue un handicap grave et de longue durée; qu'il développe cette branche du moyen dans son mémoire en réplique en soulignant que la décision entreprise ne fait pas apparaître les raisons pour lesquelles le SSA ne le considère pas comme atteint d'une maladie grave et de longue durée alors pourtant que les troubles dont il souffre sont anciens; qu'il reproche encore à la motivation de l'acte entrepris de ne pas faire apparaître qu'il a été pris en tenant compte des informations qu'il a fournies; qu'il exprime le regret que l'hypothèse d'un accident du travail ne soit pas envisagée et fait référence à ce propos à une agression dont il dit avoir été victime en 1994;

Considérant, quant à la première branche, qu'elle contient des reproches d'ordre général sur l'organisation de la médecine du travail dans les administrations fédérales et plus particulièrement dans celle dont relève le requérant; qu'il n'y a pas lieu de poser à ce propos une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage; qu'en effet, la Cour d'arbitrage ne peut être interrogée sur toute question relative au principe d'égalité et de non-discrimination, mais seulement sur la violation de ce principe par une loi, un décret ou une ordonnance; qu'une telle violation n'est pas alléguée en l'espèce; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la seconde branche, que l'acte attaqué fait explicitement référence au rapport du médecin que le requérant a désigné pour défendre ses intérêts; que le requérant ne soutient pas qu'il ne connaissait pas ce rapport; que l'on y

trouve les motifs pour lesquels l'intéressé a été considéré comme apte à exercer des fonctions dans un autre service; qu'une telle aptitude n'est contestée par le requérant que dans la mesure où la notion d' "autre service" n'est pas plus amplement précisée; que l'aptitude constatée exclut par définition l'existence d'une affectation à ranger parmi celles visées à l'article 15 de l'arrêté royal du 13 novembre 1967 relatif à la position de disponibilité du personnel de l'Etat et à l'article 67 de l'arrêté royal du 29 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat; qu'une plus ample motivation sur ce point n'était donc pas requise; que la deuxième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la "violation des principes généraux du droit et plus particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du respect des droits de la défense et de la confiance légitime"; qu'il dénonce des zones d'ombre dans son dossier; qu'il se plaint de n'avoir pas reçu toutes les informations voulues à propos d'une décision du 10 avril 1997 concernant la nécessité de le soumettre à une surveillance médicale suivie et en déduit une violation de ses droits de défense; qu'il s'étonne également de l'absence de suite donnée à la lettre d'un médecin du 11 août 1998 et en déduit qu'il ne pouvait plus faire confiance au SSA; qu'il développe ces éléments dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire;

Considérant que le moyen contient une série de griefs qui se rapportent à des faits ou actes antérieurs à l'acte attaqué et non à l'acte attaqué lui-même; qu'il n'est pas recevable;

Considérant que le requérant expose dans un quatrième moyen que la notification de l'acte attaqué ne porte pas la mention de la possibilité d'introduire un recours au Conseil d'Etat;

Considérant qu'une irrégularité dans la notification d'un acte administratif n'affecte pas la légalité de cet acte; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un cinquième moyen est pris de la "violation du principe de proportionnalité et mise en danger de la sécurité juridique. Mobilité volontaire/Mobilité d'office"; que le requérant critique les agissements de son employeur depuis 1994; qu'il stigmatise ces agissements en concluant que "L'employeur a tous les droits et aucun devoir" et que lui-même "a tous les devoirs et aucun droit"; qu'il conteste sa mise en disponibilité et la qualification de ses absences et reproche à son employeur de n'avoir pas trouvé la solution adéquate à ses problèmes;

Considérant que, sans qu'il faille se prononcer sur le bien-fondé des critiques du requérant, il y a lieu de constater qu'elles sont sans pertinence à l'appui du présent recours puisqu'elles ne sont pas dirigées contre l'acte attaqué; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

L'Etat belge, représenté par le Ministre des Finances, est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix mai deux mille quatre par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.