

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 169.732 du 3 avril 2007

A.94.435/VIII-1879

En cause : **PIQUERAY** Sylvain,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de la Recherche scientifique,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 août 2000 par Sylvain PIQUERAY qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 31 janvier 2000 lui accordant démission de ses fonctions à la date du 1^{er} décembre 1996 et l'autorisant à faire valoir ses droits à la pension de retraite;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 mai 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 18 septembre 2006 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 20 octobre 2006, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 10 novembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me LEVERT, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me VAN DE GEJUCHTE, loco Me LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

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 du recours sont les suivants :

1. Par un arrêté ministériel du 20 décembre 1982, le requérant a été nommé, à titre définitif, en qualité de correspondant à la recherche à la date du 15 août 1982, au Ministère de l'éducation nationale et de la culture française et affecté à l'Institut royal du patrimoine artistique.

2. Par un arrêté ministériel du 30 mars 1988, il a été promu à la date du 1^{er} mars 1988 au grade de premier correspondant à la recherche de cet établissement.

3. Par un arrêté du 28 décembre 1994, le requérant a été mis de plein droit en disponibilité pour cause de maladie, du 27 octobre 1994 à la reprise de ses fonctions.

4. Par un arrêté du 22 janvier 1996, le requérant, après avoir repris ses fonctions du 20 au 26 novembre 1995, a été mis de plein droit en disponibilité pour cause de maladie à partir du 27 novembre 1995.

5. Par une lettre recommandée du 20 novembre 1996, le médecin en chef-directeur du Service de Santé Administratif du Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement a communiqué au requérant qu'à la suite de sa

comparution devant la Commission des Pensions, le médecin en chef du Service de Santé Administratif avait décidé 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.

La lettre précitée mentionnait :

- " N. B. En cas de désaccord avec cette décision, veuillez nous communiquer, par recommandé dans les trente jours, le nom et l'adresse du médecin (un seul) que vous chargez de défendre vos intérêts. Nous lui enverrons les motifs justifiant la décision. Vous serez personnellement averti de l'envoi de ces motifs ainsi qu'informé de la suite de la procédure.

J'attire votre attention sur le délai de trente jours. Passé ce délai, votre demande d'appel sera irrecevable et la décision reprise ci-dessus sera communiquée à votre administration. (...)"

Le requérant n'a pas fait usage de cette faculté.

6. Le 5 février 1997, le Ministre de la Politique scientifique a adopté l'arrêté suivant :

- " Vu la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, telle qu'elle a été modifiée;

Vu la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, telle qu'elle a été modifiée, et notamment l'article 117;

Vu la loi du 15 mai 1984 portant mesure d'harmonisation dans les régimes de pensions, telle qu'elle a été modifiée;

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat, tel qu'il a été modifié, notamment l'article 112, 2/;

Vu l'arrêté royal du 16 juin 1970 fixant le statut du personnel administratif, du personnel technique et des gens de métier et de service des établissements scientifiques de l'Etat, tel qu'il a été modifié;

Vu l'arrêté royal du 10 avril 1995 fixant le statut pécuniaire du personnel adjoint à la recherche et du personnel de gestion des établissements scientifiques de l'Etat;

Considérant la décision du service de santé administratif, notifiée à M. PIQUERAY le 20 novembre 1996, selon laquelle il remplit sur le plan médical, en raison de son inaptitude physique définitive à toute fonction, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive,

ARRETE:

Article 1^{er}. Monsieur Sylvain PIQUERAY, né le 12 mai 1954, technicien de la recherche à l'Institut royal du Patrimoine artistique, est admis à la pension prématurée définitive à partir du 1^{er} décembre 1996.

Article 2. M. PIQUERAY est, à la date susdite, autorisé à faire valoir ses droits à la pension de retraite.

Article 3. Le présent arrêté sera notifié à l'intéressé (...)"

Le requérant a reçu une copie de l'arrêté précité le 21 février 1997.

7. Par un arrêté ministériel collectif du 12 décembre 1997, le requérant a été nommé d'office à la date du 1^{er} janvier 1994 au nouveau grade de technicien de la recherche, échelle de traitement 20 E.

Cet arrêté a été rapporté par un arrêté ministériel du 30 avril 1999, qui a nommé le requérant d'office au grade de technicien de la recherche 20 I, toujours à la date du 1^{er} janvier 1994.

8. Le 28 septembre 1999, la partie adverse adressa la lettre suivante au requérant :

" Concerne: Demande de pension.

Monsieur,

Vous avez été admis à la pension prématurée définitive de vos fonctions de technicien de la recherche à l'Institut royal du patrimoine artistique à partir du 1^{er} décembre 1996.

Si votre arrêté a été signé le 24 juillet 1995 (sic), il apparaît cependant que votre demande de pension n'a pas été rentrée à l'administration des pensions.

Je vous saurais donc gré de bien vouloir me retourner, dûment complété, daté et signé, trois des quatre exemplaires du formulaire de demande de pension. (...)"

9. Le 13 octobre 1999, le requérant renvoya les formulaires complétés.

10. Le 8 novembre 1999, la partie adverse adressa la lettre suivante au requérant :

" Concerne: Demande de pension.

Monsieur,

En réponse à votre courrier du 13 octobre 1999, j'ai l'honneur de vous retourner, ci-après, quatre formulaires de demande de pension, au 1^{er} décembre 1996. (...)

Je vous rappelle que l'article 2 de l'arrêté de mise à la pension prématurée définitive, dont vous avez accusé réception le 21 février 1997, stipule clairement que: "Vous êtes autorisé à ...faire valoir vos droits à la retraite". Actuellement, vous n'avez transmis à mes services aucune demande signée aux fins de la transmettre à

l'administration des pensions. Je vous engage à me retourner, dûment complétés, datés et signés, trois des quatre exemplaires du formulaire ci-joints.

La demande de pension étant un acte volontaire, il vous incombe de l'introduire. Mon service vous propose un formulaire préalablement complété afin de vous aider dans cette démarche mais vous pouvez, si vous l'estimez nécessaire, y consigner vos remarques éventuelles à l'endroit prévu à cet effet. Vous pouvez également y joindre toute pièce complémentaire que vous estimez utile. (...)"

11. Le 12 novembre 1999, le requérant a renvoyé à la partie adverse trois formulaires de "Demande de pension", complétés et signés, faisant les observations suivantes :

" La présente demande de pension est transmise à l'administration sous toutes réserves généralement quelconques. En effet, le quatrième paragraphe de la lettre du 8/11/1999 (...) mentionne que la demande de pension étant un acte volontaire, il incombe à la personne concernée de la demander. Or il ne m'était pas possible de matériellement introduire cette demande plus tôt, à défaut d'avoir reçu le dit formulaire avant novembre 1999."

12. Le 30 novembre 1999, la partie adverse a transmis le dossier de demande de pension du requérant au ministère des Finances, administration des pensions.

13. Le 31 janvier 2000, le Ministre de la recherche scientifique a adopté l'arrêté suivant :

" Vu la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, telle qu'elle a été modifiée;

Vu la loi du 15 mai 1984 portant mesure d'harmonisation dans les régimes de pensions;

Vu la loi du 16 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses;

Vu l'arrêté royal du 22 janvier 1935 établissant des mesures tendant à hâter le règlement des pensions de retraite;

Vu l'arrêté royal du 16 juin 1970 fixant le statut du personnel adjoint à la recherche et du personnel de gestion des établissements scientifiques de l'Etat, tel qu'il a été modifié;

Considérant la décision du médecin en chef du Service de Santé Administratif, attestant que Monsieur PIQUERAY Sylvain, en raison de son inaptitude physique définitive à toute fonction, remplit les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive;

Considérant que la décision du Service de Santé Administratif a été notifiée le 20 novembre 1996;

Considérant que suite à une erreur de procédure, la demande de pension de l'intéressé n'a été introduite que le 30 novembre 1999 auprès de l'Administration des pensions, soit plus d'un an après la démission de celui-ci de ses fonctions,

ARRETE:

Article 1^{er}. Démission honorable de ses fonctions est accordée à Monsieur PIQUERAY Sylvain, technicien de la recherche à l'Institut royal du Patrimoine artistique.

Article 2. Monsieur PIQUERAY Sylvain est autorisé à faire valoir ses droits à la pension de retraite.

Article 3. Le présent arrêté prend ses effets le 1^{er} décembre 1996.

Article 4. L'arrêté du 5 février 1997 d'admission à la pension prématurée définitive, à partir du 1^{er} décembre 1996, de Monsieur PIQUERAY Sylvain est rapporté."

Cet arrêté constitue la décision attaquée.

14. Le 4 février 2000, la partie adverse a transmis au ministère des Finances, administration des pensions l'arrêté du 31 janvier 2000 en précisant qu'il remplaçait celui transmis antérieurement.

15. Le 10 mars 2000, la partie adverse a transmis au requérant la copie de la décision prise par l'Administration des pensions relative à la régularisation de son dossier.

En annexe à la lettre précitée était jointe une lettre du ministère des Finances, administration des pensions, qui informait la partie adverse que le dossier du requérant avait été revu à la date du 1^{er} décembre 1996 et que les instructions seraient prochainement données afin de régulariser sa situation pécuniaire à cette date.

16. Selon la requête, le requérant a reçu un courrier du 13 juin 2000 du ministère des Finances, Trésorerie, service central des dépenses fixes, lui réclamant le remboursement du traitement perçu indûment pour la période du 1^{er} décembre 1996 au 31 décembre 1999. Ce document n'est pas versé au dossier;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt du requérant; qu'elle observe que celui-ci n'a pas exercé de recours contre la décision du médecin en chef du Service de Santé administratif, en abrégé SSA, constatant qu'il remplissait, sur le plan médical, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive; qu'elle expose que le requérant ne formule aucune critique à l'encontre de cette décision et qu'il n'a pas attaqué l'arrêté ministériel du 5 février 1997 auquel, selon elle, l'acte attaqué se substitue sans en modifier le contenu; que, faisant référence à l'article 117, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de

redressement financier, elle fait valoir qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, elle ne pourrait que reprendre un acte au contenu identique, étant liée par la décision du SSA; qu'elle estime que l'argument tiré de la violation du délai raisonnable n'est pas de nature à infirmer ce constat, dès lors qu'il n'est pas contesté que le requérant n'a plus exercé ses fonctions depuis la constatation de son inaptitude physique définitive qui lui a fait perdre d'office et sans préavis sa qualité d'agent de l'Etat, en application de l'article 112bis, 3/, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat; qu'elle ajoute que le requérant ne pourrait prétendre avoir un droit acquis au traitement depuis le 1^{er} décembre 1996;

Considérant que le requérant réplique que l'acte attaqué est étranger à son inaptitude physique, dans la mesure où il lui accorde démission honorable de ses fonctions, l'autorise à faire valoir ses droits à la pension de retraite et produit ses effets le 1^{er} décembre 1996; qu'il estime qu'il ne peut être tiré argument de l'absence de recours contre la décision du SSA, celle-ci devant être qualifiée d'acte préparatoire à l'arrêté du 5 février 1997 qui l'a admis à la pension pour inaptitude physique; qu'il expose qu'à supposer même que la décision du SSA lie la partie adverse, l'acte final doit lui-même être exempt de toute illégalité, sauf à admettre qu'il ne disposerait d'aucun recours contre cette décision finale; qu'il fait valoir que l'acte attaqué lui cause un préjudice, dans la mesure où la partie adverse s'en prévaut pour réclamer le remboursement des traitements perçus depuis 1997; qu'il ajoute que la question de la date de prise de cours de sa pension de retraite se posera, puisque l'acte attaqué produit ses effets le 1^{er} décembre 1996 et qu'il n'a été invité à introduire une demande de pension que le 8 novembre 1999, alors qu'une telle demande doit, en vertu de l'article 42 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, être introduite au plus tard dans le délai d'un an qui suit la date à laquelle s'ouvre le droit; que le requérant estime que l'argument selon lequel il n'a pas exercé de recours contre l'arrêté ministériel du 5 février 1997 est dénué de pertinence puisque cet arrêté a été rapporté par l'acte attaqué; qu'il fait valoir que, même en cas de compétence liée, l'autorité administrative est tenue d'agir dans un délai raisonnable, ce qui, selon lui, n'a pas été le cas en l'espèce; qu'il fait référence à cet égard à la deuxième branche du moyen unique invoqué à l'appui du recours et estime dès lors que l'exception est liée au fond; qu'il conteste la pertinence de la référence faite par la partie adverse à l'article 112, 3/, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, d'une part parce que cette disposition vise le licenciement et non la mise à la retraite, et, d'autre part, parce qu'elle n'est pas invoquée dans l'instrumentum de l'acte attaqué; qu'il expose enfin que la circonstance qu'il ne serait pas en droit de percevoir un traitement depuis le 1^{er} décembre 1996 est étrangère à la compétence du Conseil d'Etat;

Considérant que dans son dernier mémoire, le requérant déclare limiter son recours à l'article 3 de l'arrêté attaqué; qu'il conteste l'obligation pour l'autorité d'admettre à la retraite l'agent dont l'inaptitude médicale définitive a été constatée; qu'après avoir reproduit le texte de l'article 117, §§ 1 et 3 de la loi précitée du 14 février 1961, il constate que cette disposition suppose qu'une décision admettant à la retraite l'agent inapte soit prise et que cette décision constitue un acte susceptible de recours; qu'il indique, sur la base d'arrêts relatifs à la mise en disponibilité des membres du personnel enseignant de la Communauté française, quelle doit être l'interprétation des termes "de plein droit" ou "d'office"; qu'il explique que, dès lors qu'il est admis que la décision de mise à la retraite est un acte susceptible de recours, "il s'impose également de vérifier si l'autorité n'a pas, dans l'exercice de sa compétence, méconnu le principe général de non-rétroactivité des actes administratifs", et estime que l'exception d'irrecevabilité est liée à la deuxième branche du moyen qui invoque la violation de ce principe; qu'à ce propos, se fondant sur des arrêts du Conseil d'Etat, il fait valoir que, si une dérogation même tacite au principe de non-rétroactivité peut être admise, il faut "que cette habilitation tacite puisse se déduire certainement de la disposition en cause"; que tel n'est pas le cas, selon lui, de l'article 117 de la loi du 14 février 1961 dont il souligne le deuxième alinéa du paragraphe 3; qu'il en déduit que "si l'on devait admettre que l'article 117 de la loi du 14 février 1961 autorise une certaine rétroactivité inhérente au bon fonctionnement de l'administration, il ne saurait être interprété au-delà de celle-ci" et conclut que "dès lors que l'arrêté du 5 février 1997 a été retiré, il est clair que plus de quatre années se sont écoulées entre la décision d'inaptitude du requérant et l'acte attaqué"; que dans un dernier mémoire complémentaire, il se fonde sur l'arrêt ORFINGER, n/62.922, du 5 novembre 1996 et sur un commentaire de cet arrêt pour affirmer que l'acte attaqué porte atteinte aux droits acquis qu'il tient des nominations décidées les 12 décembre 1997 et 30 avril 1999, et ce "en méconnaissance du principe général de non-rétroactivité qui est d'ordre public";

Considérant que la question qui se pose au stade actuel de la procédure est celle de savoir si le requérant a intérêt à son recours, sachant qu'il n'a jamais contesté son inaptitude physique définitive, que ce soit par le recours organisé contre la décision prise en première instance par le SSA ou par un recours contre l'arrêté ministériel du 5 février 1997; que pour répondre à cette question, il y a lieu de tenir compte de ce que l'administration des pensions a fait savoir, par note du 8 mars 2000, "que le dossier du prénommé a été revu à la date du 1er décembre 1996" et que les instructions étaient données afin de régulariser sa situation pécuniaire à cette date, la même note précisant le numéro de brevet de pension attribué et indiquant que celle-ci était payée par le service central des dépenses fixes; que ces constatations lèvent l'objection soulevée par

le requérant à propos du problème qui, selon lui, allait se poser quant à la date de prise de cours de sa pension;

Considérant qu'en déclarant limiter l'objet de son recours à l'article 3 de l'acte attaqué, le requérant invite en réalité le Conseil d'Etat à procéder à la réformation de celui-ci; que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour réformer un acte administratif; que cette déclaration du requérant confirme, pour autant que de besoin, que ce qu'il entend critiquer n'est pas sa mise à la retraite mais la date à laquelle celle-ci produit ses effets;

Considérant que le requérant ne peut être suivi lorsqu'il soutient que l'acte attaqué est étranger à son inaptitude physique; que le dispositif de cet acte doit être lu à la lumière des motifs qui le sous-tendent; que ces motifs visent la décision du médecin en chef du SSA attestant que le requérant, "en raison de son inaptitude physique définitive à toute fonction, remplit les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive"; qu'il s'agit manifestement du motif déterminant de la mise à la retraite du requérant qui n'a d'ailleurs jamais contesté cette inaptitude définitive et ne la conteste toujours pas dans son recours; qu'il apparaît que, si le dispositif de l'acte attaqué accorde au requérant démission honorable de ses fonctions plutôt que de l'admettre à la pension prématurée définitive, c'est uniquement afin que l'intéressé ne soit en aucune façon pénalisé pour n'avoir pas introduit sa demande de pension dans le délai d'un an suivant la décision du 5 février 1997;

Considérant que la conséquence de l'inaptitude physique définitive est, selon l'article 117, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 14 février 1961 précité, la mise à la retraite de l'agent; qu'une jurisprudence constante considère que la décision du SSA qui constate l'inaptitude définitive d'un agent s'impose à l'autorité, qui ne peut en tirer d'autre conclusion que la mise à la retraite de cet agent; que la circonstance que la décision du SSA n'opère pas par elle-même mise à la retraite et qu'une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination est nécessaire n'y change rien, la compétence de l'autorité investie du pouvoir de nomination étant liée quant à l'appréciation de l'inaptitude physique et à la date à laquelle celle-ci est constatée; que la jurisprudence citée par le requérant en matière de mise en disponibilité des membres du personnel enseignant pour cause de maladie ou d'infirmité est dépourvue de pertinence, aucune disposition de nature législative comparable à l'article 117 de la loi du 14 février 1961 n'existant pour régler la mise en disponibilité;

Considérant, certes, que l'acte attaqué est un acte susceptible de recours et que la recevabilité du recours ratione materiae n'est d'ailleurs pas discutée; que l'intérêt à l'annulation de cet acte dépend de l'avantage que le requérant pourrait en retirer; qu'en l'espèce cet avantage est inexistant puisqu'il n'existe aucune contestation quant à l'inaptitude physique de l'intéressé et qu'en cas d'annulation, la partie adverse ne pourrait que reprendre une décision au contenu identique; que le recours est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trois avril deux mille sept 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.