

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 90.693 du 8 novembre 2000

A.68.494/VIII-1720

En cause : **DAMBLY** Ovide,
rue Saint-Bernard 113
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par :

1. le Ministre de la Fonction publique,
2. le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre-Yves COLLARD, avocat,
rue Arnold de Lexhy 75
4101 Jemeppe.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 avril 1996 par Ovide DAMBLY, qui demande l'annulation de la décision du service de santé administratif le déclarant inapte à l'exercice de ses fonctions et de celle qui s'ensuit de l'admettre à la retraite le 1^{er} février 1996, décisions dont il a eu connaissance par une lettre du ministère de la Fonction publique datée du 19 février 1996;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 3 avril 2000 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 26 septembre 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 octobre 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me FOUCART, avocat, comparaissant pour le requérant, Me DETRY, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me DERCLAYE, loco Me COLLARD, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAQUET, 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. Le requérant était commis principal au ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique.

2. Constatant que le requérant avait épuisé la somme de congés auxquels lui donnait droit l'article 14 de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenances personnelles et qu'il était en congé pour cause de maladie ou d'infirmité sans interruption depuis le 23 septembre 1991, le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, par lettres des 14

octobre et 7 novembre 1994, invite le service de santé administratif (en abrégé SSA) à faire vérifier par la Commission des pensions l'aptitude physique de l'intéressé.

3. La Commission des pensions procède à l'examen médical du requérant le 24 novembre 1994.

4. Le 17 février 1995, le médecin chef du SSA signe le formulaire "Décision de la Commission des Pensions" dont il résulte que le requérant :

- " 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",
- " N'est pas atteint d'une affection à ranger parmi celles visées à
 - l'article 15 de l'arrêté royal du 13.11.1967 relatif à la position de disponibilité du personnel de l'Etat,
 - l'article 11 de l'arrêté royal du 18.01.1974 relatif au statut de certaines catégories de membres du personnel de l'enseignement de l'Etat".

Le requérant en est informé par une lettre du 15 mars 1995, qui précise ce qui suit :

" 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 des suites de la procédure.
(...)"

5. Par lettre du 13 avril 1995, le requérant fait savoir au SSA qu'il ne marque pas son accord sur sa décision et indique le nom du médecin qu'il charge de la défense de ses intérêts.

6. Le 28 avril 1995, le SSA porte à la connaissance du médecin désigné par le requérant les motifs médicaux de la décision contestée en ces termes :

" L'intensité des gonalgies et des lombalgies, la personnalité de l'intéressé, la durée de l'incapacité

totale de travail (plus de trois ans) rendent une reprise professionnelle tout à fait improbable".

Le requérant est informé de ce que cette communication a été faite et son attention est attirée sur le délai dont dispose son médecin pour y répondre.

7. Le 11 mai 1995, le médecin désigné par le requérant fait savoir au SSA qu'elle ne peut se rallier à la décision et demande une consultation contradictoire avec le médecin-inspecteur qui a examiné son patient.

8. Le requérant est invité à subir un examen médical en présence de son médecin le 23 janvier 1996. Le dossier ne contient pas de protocole de cet examen, mais une note manuscrite du 23 janvier 1996 selon laquelle le médecin du requérant marque son accord sur la décision de mise à la pension.

9. Par lettre du 25 janvier 1996, l'administration de l'expertise médicale du SSA fait savoir ce qui suit au requérant :

" J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que dans le cadre de la procédure d'appel que vous avez engagée contre la décision prise en première instance par la commission des pensions :

Une consultation d'appel a eu lieu entre le médecin que vous avez désigné et le médecin-inspecteur qui vous a examiné en première instance.

Cette procédure a abouti, de commun accord, à la décision suivante :

Vous remplissez, sur le plan médical, en raison de votre inaptitude physique définitive à toute fonction, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive.

- Votre inaptitude définitive ne résulte pas d'un handicap grave en cours de carrière, visée par l'article 134 de la loi du 26.06.1992.

- Vous n'êtes pas atteint d'une affection à ranger parmi celles visées à l'article 15 de l'A.R. du 13.11.1967 relatif à la position de disponibilité du personnel de l'Etat.

(...)"

Il s'agit du premier acte attaqué.

10. Par lettre du 19 février 1996, le service du personnel du ministère de la Fonction publique informe le requérant "qu'ayant été déclaré, par le Service de Santé Administratif, inapte à exercer [ses] fonctions, [il est] admis à la retraite à partir du 1^{er} février 1996".

11. "Vu la lettre du 25 janvier 1996, par laquelle il a été notifié à M. DAMBLY Ovide, Jules, Edgard, que, suite à sa comparution devant la commission des pensions, il remplit, sur la plan médical, en raison de son inaptitude physique définitive à toute fonction, les conditions pour être admis à la pension prématurée définitive", un arrêté ministériel du 29 février 1996 accorde au requérant démission honorable de ses fonctions et l'autorise à faire valoir ses droits à la pension; cet arrêté ministériel produit ses effets au 1^{er} février 1996.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

12. A la suite d'une observation de l'administration des pensions du ministère des Finances, un arrêté ministériel du 4 juin 1996 rapporte celui du 29 février 1996; il accorde au requérant démission honorable de ses fonctions et l'admet à faire valoir ses droits à la pension de retraite le 1^{er} avril 1995;

Considérant que l'arrêté ministériel du 4 juin 1996 est postérieur à l'introduction du recours; qu'il se substitue à l'arrêté ministériel du 29 février 1996; qu'il y a lieu de faire droit à la demande du requérant d'étendre l'objet du recours à l'arrêté ministériel du 4 juin 1996;

Considérant que le Ministre de la Santé publique conteste la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre la décision du SSA; qu'il relève que le recours a été introduit plus de soixante jours après la notification de cette décision qui, constituant un "pur constat médical", est un acte "préparatoire à une décision

de l'employeur" et, comme tel, non susceptible de recours; qu'il soutient également que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt parce qu'il n'est pas exercé contre un acte de nature à faire grief;

Considérant que, selon l'article 112, 1^o, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat :

" Perd d'office et sans préavis la qualité d'agent de l'Etat (...)
2^o l'agent (...) dont l'inaptitude physique a été dûment constatée;
(...)" ;

que l'article 117 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier dispose que :

" (...)
§ 2. L'inaptitude qui ouvre droit à la pension prématurée définitive ou temporaire à charge (...) de l'Etat (...) ne peut être reconnue, (...), que par :
le service de santé administratif attaché au ministère de la Santé publique;
(...)" ;

qu'il ressort du paragraphe 3 du même article que la décision de l'instance médicale compétente lie l'autorité investie du pouvoir de nomination, qui ne peut en tirer d'autre conclusion que l'admission à la retraite pour inaptitude physique; que, dès lors, la décision de cette instance constatant que l'agent 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, lui fait immédiatement grief et est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation; que, faisant partie d'une opération complexe, cette décision peut être attaquée en même temps que l'acte final; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant qu'un premier moyen est pris de l' "absence ou fausse motivation interne, violation des principes généraux du droit, notamment de bonne adminis-

tration et de proportionnalité, erreur manifeste d'appréciation, excès de pouvoir"; que le requérant expose que les décisions attaquées ont été prises en considération de son absence prolongée, alors qu'elles "n'auraient pu intervenir qu'en raison d'une inaptitude physique médicalement motivée" et que l'examen médical sommaire subi au SSA "ne peut avoir fondé une décision médicale sérieusement motivée"; que le requérant soutient qu'il est incohérent de le déclarer inapte à toute fonction alors que le tribunal du travail n'a évalué son incapacité physique permanente qu'à 17% et voit également une incohérence dans le fait que "si l'Administration le déclare médicalement inapte à ses fonctions (habituelles), le S.S.A. le déclare médicalement inapte à toute fonction (...)" ;

Considérant que le Ministre de la Santé publique répond que le moyen manque en fait parce que le caractère sommaire de l'examen médical n'est pas démontré, qu'il n'est pas établi qu'il aurait porté préjudice au requérant en aboutissant à une analyse erronée, que le médecin conseil du requérant, mandataire de celui-ci, a marqué son accord, ce qui équivaut à l'accord du requérant lui-même et que la comparaison avec la décision intervenue dans le cadre des accidents de travail est dépourvue de pertinence;

Considérant que le Ministre de la Fonction publique, partant du postulat que le moyen est dirigé contre la lettre de notification du 19 février 1996, soutient qu'il s'agit d'une information et non d'un acte susceptible de recours et que seul l'arrêté ministériel du 29 février 1996 a des effets juridiques, mais qu'il a été rapporté par l'arrêté ministériel du 4 juin 1996; qu'il conclut à l'irrecevabilité du moyen; qu'il expose, subsidiairement que la motivation interne figure dans le dossier médical du SSA et que, d'ailleurs, le médecin mandaté par le requérant "a marqué son accord sur la décision d'inapti-

tude physique à toute fonction et donc implicitement sur les motifs médicaux qui ont fondé une telle décision";

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant fait état d'une lettre de son médecin conseil qui déclare avoir été abusé par un confrère lui ayant certifié que la mise à la pension était la meilleure solution pour son patient et lui "ayant donné des arguments faux et inconsiderés venant d'un médecin qui base son avis sur des dossiers et sur un examen clinique plus sommaire";

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, selon lui, les actes attaqués ne répondent pas à l'exigence de motivation formelle adéquate;

Considérant que le Ministre de la Santé publique répond que les décisions du SSA sont des actes préparatoires non soumis comme tels à l'obligation de motivation formelle et que l'indication de l'inaptitude constitue une motivation suffisante, sans qu'il faille détailler les résultats des examens médicaux; qu'il soutient en outre, sur la base de l'article 4, 4°, de la loi du 29 juillet 1991, que l'obligation de motivation formelle ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut constituer une violation du secret professionnel tel que le secret médical;

Considérant que le Ministre de la Fonction publique répond dans le même sens, en précisant que c'est au médecin traitant du requérant qu'il appartenait de communiquer à son patient les éléments médicaux qu'il estimait nécessaires à son information;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que le requérant n'attaque pas une lettre de notification mais la

décision finale du SSA et l'arrêté ministériel qui, sur la base de cette décision, le démet de ses fonctions pour inaptitude physique; qu'il a déjà été relevé qu'il y a lieu d'étendre le recours à l'arrêté ministériel du 4 juin 1996 qui rapporte et remplace celui du 29 février 1996; qu'il résulte également de l'examen de la recevabilité du recours que la décision du SSA constatant l'inaptitude physique définitive du requérant est un acte susceptible de recours, de sorte que les exceptions soulevées quant à la recevabilité des moyens ne peuvent être accueillies;

Considérant que l'obligation de motivation formelle, imposée par la loi précitée du 29 juillet 1991, s'applique à la décision du SSA constatant l'inaptitude physique définitive d'un agent à toute fonction; que le SSA ne peut opposer à cet agent le secret médical, puisque ce secret, en tant que secret professionnel, n'a d'autre objet que de le protéger vis-à-vis des tiers; que la réglementation impose à l'agent qui veut contester une décision d'inaptitude prise par la Commission des pensions, de le faire par l'intermédiaire d'un médecin de son choix; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de qualifier la nature des relations de droit civil entre l'agent et le médecin qu'il doit nécessairement désigner pour contester une décision à laquelle il n'adhère pas; que cette désignation ne peut en tout cas avoir pour effet de dispenser le SSA de ses obligations, notamment quant à la motivation formelle de ses actes; que ce qui aurait été dit au médecin désigné dans ces circonstances ne peut être assimilé à une motivation formelle, dès lors que celle-ci doit être exprimée par écrit;

Considérant qu'en l'espèce, les motifs médicaux du constat d'inaptitude physique définitive, confirmant en seconde instance celui fait par la Commission des pensions, n'ont jamais été portés à la connaissance du requérant; qu'ils ne ressortent d'aucune pièce du dossier qui ne contient pas le rapport unique des médecins consi-

gnant "le résultat de leurs investigations et, le cas échéant, les points sur lesquels ils n'ont pu se mettre d'accord", tel que prescrit par l'article 8, alinéa 4, de l'arrêté royal du 18 août 1939 réglant l'organisation des examens médicaux par le SSA en lieu et place des commissions provinciales des pensions; que la note manuscrite datée du 23 janvier 1996, dans laquelle il est seulement consigné que le médecin désigné par le requérant "marque son accord sur notre décision de mise à la pension", ne constitue pas l'indication d'un motif et ne révèle même pas si le requérant a fait l'objet de l'examen médical contradictoire prévu par la réglementation; qu'à défaut de tout document consignait les motifs d'ordre médical de l'inaptitude physique définitive du requérant, il n'est pas satisfait à l'obligation de motivation formelle et le Conseil d'Etat se trouve dans l'impossibilité de contrôler la légalité des motifs sur lesquels se fondent les actes attaqués, et donc de s'assurer que l'inaptitude physique a été "dûment constatée" comme le requiert l'article 112, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat; que les moyens sont fondés;

Considérant que l'arrêté ministériel du 29 février 1996 a été rapporté par celui du 4 juin 1996; qu'il convient, pour des motifs de sécurité juridique liés à l'annulation de l'arrêté ministériel du 4 juin 1996, de l'annuler également;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- la décision du service de santé administratif notifiée le 25 janvier 1996 à Ovide DAMBLY le déclarant inapte à l'exercice de ses fonctions;
- l'arrêté ministériel du 4 juin 1996 rapportant l'arrêté ministériel du 29 février 1996 et accordant à Ovide DAMBLY démission honorable de ses fonctions et l'autorisant à faire valoir ses droits à la pension au 1^{er} avril 1995.
- l'arrêté ministériel du 29 février 1996 accordant à Ovide DAMBLY démission honorable de ses fonctions et l'autorisant à faire valoir ses droits à la pension de retraite le 1^{er} février 1996.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le huit novembre deux mille 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.