secret. C'est pourquoi a été prévue une procédure particulière, organisant un accès indirect aux documents de nature médicale, par le biais de l'intervention d'un médecin de confiance désigné par le fonctionnaire.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 140/86 *

I — Exposé des faits

1. Mme Gisela Strack est la veuve et ayant droit de M. Gerhard Strack, qui a été fonctionnaire de la Commission affecté comme technicien au Centre de recherche atomique des Communautés européennes à Geel (Belgique).

2. Le 9 septembre 1970, M. Strack, dont les tâches comprenaient la confection de « cibles », à savoir d'échantillons standards à radioactivité connue, a été exposé à une contamination radioactive consistant dans l'inhalation de poussières de plutonium. Ni le médecin d'entreprise ni le délégué à la protection contre les radiations n'ont interdit à M. Strack de poursuivre son travail.

3. Après avoir subi un infarctus du myocarde, M. Strack a demandé et obtenu, en 1973, dans le cadre du volontariat, sa mise à la retraite anticipée.

4. Le 18 juillet 1979, le docteur Sémiller, chef du service médical de la Commission pour le personnel hors Bruxelles, a fait à l'administration une déclaration de « suspicion de présence de maladie professionnelle », au sens de l'article 3 de la réglementation relative à la couverture des risques d'accident et de maladie professionnelle des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « réglementation »).

5. Le 25 septembre 1980, M. Strack, qui, entre-temps, avait subi en République fédérale d'Allemagne différents examens médicaux, a adressé à l'administration de la Commission une demande visant à la reconnaissance de l'existence d'une maladie professionnelle.

6. A la suite du décès de M. Strack, intervenu le 13 février 1981, la Commission a ouvert une enquête et a fait effectuer différentes expertises.

7. Le 30 juin 1983, le commissaire M. Burke a informé Mme Strack que l'examen du dossier se poursuivrait, bien que la quantité de radioactivité assimilée soit restée en dessous des doses maximales admissibles.

8. Suite à un échange de correspondance entre les services de la Commission et Mme Strack, une entrevue a eu lieu à Bruxelles, au cours de laquelle Mme Strack et son

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat ont obtenu l'autorisation de consulter le dossier personnel de M. Strack.

9. Le 24 mai 1985, l'avocat de M^me^ Strack a indiqué à la Commission que le dossier présentait des lacunes et lui a demandé, au titre de l'article 90 du statut des fonctionnaires, l'autorisation d'avoir accès au dossier personnel complet de M. Strack, au dossier complet sur l'accident de travail du 17 septembre 1970, ainsi qu'à l'ensemble des examens médicaux et des expertises effectués.

10. Dans sa réponse du 2 juillet 1985, la Commission a informé M^me^ Strack qu'elle aurait droit, en tant qu'ayant cause de M. Strack, à avoir accès au dossier individuel de ce dernier, conformément à l'article 26 du statut, qui précise le contenu du dossier individuel et les conditions pour en prendre connaissance. La Commission a également indiqué qu'elle aurait préparé un projet de décision basée sur l'article 73 du statut, relatif à la couverture des risques de maladie professionnelle et des risques d'accident. Dans le cadre de la procédure prévue aux articles 21 et suivants de la réglementation, M^me^ Strack aurait le droit de demander à ce que le rapport médical à la base de cette décision soit transmis au médecin de son choix.

11. Le 31 juillet 1985, M^me^ Strack a désigné le professeur Kuni comme médecin à qui le rapport médical devrait être transmis.

Le 9 août 1985, l'avocat de M^me^ Strack a adressé un appel formel à la commission médicale prévue à l'article 23 de la réglementation.

12. Le 29 octobre 1985, M^me^ Strack a introduit une réclamation fondée sur l'article 90, paragraphe 2, du statut contre la décision de la Commission du 30 juillet 1985, dans laquelle elle a relevé, notamment, que le dossier individuel de feu son mari n'était pas complet ni pourvu d'un relevé de toutes les pièces, et ne répondait dès lors pas aux exigences de l'article 26 du statut.

13. Par décision du 27 février 1986, la Commission a constaté qu'elle a autorisé M^me^ Strack à consulter, dans les bureaux de la Commission, le dossier individuel de son mari défunt et que, conformément à l'article 21 de la réglementation, elle a permis l'accès à tous les documents concernant l'accident de septembre 1970 et, ainsi, mis M^me^ Strack en mesure de prendre connaissance des motifs sur lesquels se fonde le projet de décision de la Commission et de juger s'il était utile pour elle de saisir la commission médicale. La Commission convient que le dossier individuel de M. Strack ne répondait pas à toutes les conditions de forme de l'article 26.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. Par recours déposé au greffe de la Cour le 5 juin 1986, M^me^ Gisela Strack a saisi la Cour de justice d'un recours en annulation contre la décision de la Commission du 27 février 1986.

2. *M^me^ Gisela Strack*, partie requérante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer illégale et annuler la décision de la défenderesse exprimée dans les lettres des 2 et 30 juillet 1985 et mise sous la forme de la décision sur réclamation du 27 février 1986, dans la mesure, du moins, où a été refusé à la requérante le droit de consulter le dossier individuel complet de M. Gerhard Strack;

— condamner la défenderesse à permettre à la requérante de consulter le dossier individuel complet de M. Gerhard Strack, contenant toutes les pièces intéressant la situation administrative de celui-ci et toutes les appréciations portées sur sa compétence, son rendement et son comportement, notamment:

— les procès-verbaux des examens médicaux de routine réguliers;

— les constatations de fait sur l'accident de travail de septembre 1970, relevées en 1970 et en février 1983 par les délégués compétents, y compris par le délégué à la protection contre les radiations;

— les constatations médicales faites à propos de l'accident de travail de septembre 1970 par les médecins et experts commis par la requérante;

— condamner la défenderesse à constituer un dossier unique, conformément à l'article 26 du statut des fonctionnaires, contenant tous les documents intéressant la situation administrative de feu M. Gerhard Strack.

3. La *Commission*, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter les conclusions de la requête comme irrecevables;

— dans la mesure où elles sont recevables, les rejeter comme non fondées.

4. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité la Commission à répondre à un certain nombre de questions; il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Quant à la recevabilité*

1. La *Commission* fait valoir que les conclusions de la requérante visent à prendre connaissance du dossier individuel complet de feu son mari, au sens de l'article 26 du statut, comportant, en particulier, les procès-verbaux des visites médicales de routine, les constatations relatives à l'accident de travail en 1970 et les constatations médicales faites en relation avec cet événement. Les conclusions de la requête, en ce qu'elles visent à consulter des pièces médicales, seraient irrecevables. Relèveraient, en effet, de la situation administrative du fonctionnaire, au sens de l'article 26 du statut, les décisions concernant sa nomination, son affectation, sa position administrative et la décision finale relative à la cessation du lien statutaire, mais non pas les documents médicaux indiqués dans la requête. La requérante aurait pu consulter le dossier individuel de son mari. Son intérêt juridique consisterait dans la reconnaissance comme maladie professionnelle de la maladie à l'origine du décès de son mari. Les pièces du dossier individuel n'ayant aucun rapport avec ce problème, les vices de forme constatés dans le dossier n'auraient aucun lien avec la demande de la requérante.

2. *M^me^ Gisela Strack* expose que les conditions de recours exigées par les articles 90 et 91 du statut seraient réunies. Elle aurait saisi la Commission d'une demande de consulter le dossier individuel et/ou les documents relatifs à l'accident de service et les constatations médicales correspondantes. Sa réclamation contre la décision négative aurait fait l'objet d'un rejet qu'elle attaquerait dès à présent devant la Cour de justice.

Les conclusions de la requête viseraient aussi bien à la consultation de toutes les pièces faisant partie du dossier individuel au sens de l'article 26 qu'à la consultation des documents médicaux se trouvant dans un dossier particulier ou en dehors de tout dossier, même si elles ne devaient pas, juridiquement, faire partie d'un dossier individuel.

Le droit de prendre connaissance du dossier individuel ne s'épuiserait pas par le fait qu'elle aurait pu en prendre inspection, alors que le dossier était incomplet. Elle pourrait faire valoir un intérêt juridique certain, étant donné qu'il pourrait être valablement supposé que les pièces manquantes auraient un rapport direct ou indirect avec l'accident de travail.

En droit allemand de la fonction publique, le fonctionnaire, de même que son ayant droit survivant, aurait le droit, même après cessation de ses fonctions, de prendre connaissance de son dossier individuel complet, dont feraient partie les documents médicaux.

B — *Quant au fond*

L'administration ne serait pas tenue d'une obligation de réserve vis-à-vis d'un fonctionnaire malade, mais d'une obligation de collaboration et d'un devoir d'assistance aux fins d'information de l'ayant cause. Dans ses arrêts du 27 octobre 1977 (Moli, 121/76, Rec. p. 1971) et du 13 avril 1978 (Mollet, 75/77, Rec. p. 897), la Cour aurait reconnu qu'un intéressé a la faculté de prendre connaissance, directement ou indirectement, des documents à caractère médical à la base d'une décision de l'administration.

1. *M^me^ Gisela Strack* soutient que l'article 26 du statut prévoit l'établissement, pour chaque fonctionnaire, d'un dossier individuel comprenant toutes les pièces intéressant la situation administrative du fonctionnaire, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité, y compris les constatations, rapports et avis médicaux concernant un accident de travail qui auraient un lien intrinsèque avec les fonctions assumées par le fonctionnaire. La Commission ne saurait invoquer le caractère confidentiel de ces documents ou le secret médical pour faire figurer ces pièces dans un dossier particulier et refuser l'accès au fonctionnaire ou à son ayant cause. Le secret médical pourrait être opposé, le cas échéant, à un fonctionnaire ayant la qualité de patient et dont il s'agirait d'apprécier l'état physique ou mental, mais non pas à l'ayant cause, au sens de l'article 73 du statut, du fonctionnaire décédé; d'ailleurs, feu le mari de la requérante aurait expressément délié les médecins de leur obligation au secret.

La Commission ne saurait invoquer les dispositions de la réglementation pour limiter la portée de l'article 26. Le droit de la requérante de faire valoir ses prétentions statutaires, au sens de l'article 73 du statut, dépendrait de la possibilité de prendre connaissance du dossier individuel complet. L'interprétation donnée par la Cour dans son arrêt du 21 mai 1981 (Morbelli, 156/80, Rec. p. 1357) de cette réglementation, selon laquelle le contrôle de la Cour serait limité aux questions relatives à la constitution et au fonctionnement régulier de la commission prévue aux articles 19 et 23 de cette réglementation et ne saurait s'étendre aux appréciations médicales proprement dites, ne se justifierait pas; en effet, l'article 28 garantirait à l'intéressé l'ensemble des droits de réclamation et de protection juridique et impliquerait, dès lors, que l'ensemble des faits soient exposés et prouvés, notamment les éléments d'une maladie professionnelle ou d'un accident de travail. Tronquer le

L'obligation pour l'administration de constituer, en application de l'article 26, un dossier individuel complet ne l'empêcherait pas de faire figurer certaines pièces dans une partie de ce dossier, qui ne pourrait faire l'objet que d'une consultation limitée par des tiers.

contrôle juridictionnel des circonstances factuelles et médicales précédant une décision de l'administration constituerait une atteinte aux droits élémentaires du fonctionnaire. Dans aucun État membre, on n'appliquerait un tel régime.

La requérante aurait entamé la procédure prévue aux articles 21 et suivants de la réglementation pour sauvegarder ses droits une fois que la Commission lui avait adressé le projet de décision, sans renoncer, pour autant, à son droit de prendre personnellement connaissance du dossier. L'article 21 de la réglementation, disposant que la Commission notifie à l'ayant droit un projet de décision accompagné des conclusions du ou des médecins désignés par l'institution, et l'article 23, prévoyant la possibilité de faire appel à la consultation d'une commission médicale, n'auraient un sens que si l'ayant droit avait la possibilité de confronter ces conclusions aux constatations factuelles relatives à l'accident de travail et aux constatations médicales le concernant. L'ayant droit devrait pouvoir apprécier le risque financier d'engager cette procédure. La deuxième phrase de l'alinéa 1 de l'article 21 permettrait au fonctionnaire ou à ses ayants droit de demander que le rapport médical complet soit transmis au médecin de leur choix, ne préciserait pas la nature et l'étendue de ce rapport; ce texte devrait être interprété en ce sens que le fonctionnaire ou l'ayant droit a toujours la possibilité de prendre connaissance du dossier au siège de l'administration et que, dans le cas exceptionnel visé par ce texte, le dossier ou partie de celui-ci peut être envoyé au médecin désigné. L'attitude de la Commission aurait empêché la requérante de prendre position sur les faits et problèmes médicaux, et de convaincre, le cas échéant, la Commission que les expertises médicales qu'elle a fait effectuer sont fondées sur des prémisses erronées ou comportent des erreurs. La commission médicale risquerait de reprendre les erreurs contenues dans les expertises précédentes.

Parmi les documents devant figurer au dossier individuel, il faudrait relever les pièces suivantes: la déclaration de suspicion de présence de maladie professionnelle, au sens de l'article 3 de la réglementation, établie par le docteur Sémiller, le procès-verbal de l'accident ainsi que le rapport du délégué à la protection radiologique, documents qui devraient d'ailleurs être établis en application des dispositions de la directive 76/579/Euratom du Conseil, du 1er juin 1976, fixant les normes de base révisées relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (JO L 187, p. 1), ainsi que le rapport contenant les constatations sur la nature du produit contaminant et le procès-verbal des différentes méthodes d'examen spécifiques appliquées à la suite de l'accident. Or, ni la requérante ni, d'ailleurs, le médecin mandaté par elle n'auraient eu accès à ces pièces.

La Commission ne saurait prétendre que la requérante aurait été d'accord avec sa façon d'agir, et notamment avec la lenteur des procédures d'examen et d'expertise.

2. La *Commission* soutient que la conclusion de la requérante tendant à consulter des pièces médicales en tant qu'elles feraient partie du dossier individuel au sens de l'article 26 du statut n'est pas fondée. Les documents médicaux ne concerneraient pas la situation administrative du fonctionnaire et ne sauraient figurer dans le dossier individuel. Les remarques de la requérante relatives au droit allemand ne seraient pas pertinentes, étant donné que la Commission serait uniquement obligée d'assurer le

respect du droit communautaire. Or, en droit communautaire, la consultation et la transmission des pièces médicales ne seraient possibles que dans le cadre de la procédure instituée par la réglementation, procédure que la requérante aurait d'ailleurs entamée.

Les conclusions de la requérante relatives à la consultation de pièces particulières du dossier devraient également être rejetées comme non fondées. La défense des intérêts d'un fonctionnaire ou de son ayant droit dans le cadre de l'article 73 du statut serait assurée par le biais d'une procédure expresse dont la Cour aurait reconnu le caractère exhaustif et exclusif (arrêt du 21 mai 1981, Morbelli, précité). L'obligation de motiver une décision faisant grief serait, dans l'hypothèse en question, conciliée avec les nécessités du secret médical au moyen de la faculté pour l'intéressé d'obtenir la communication du rapport médical au médecin de son choix et la convocation d'une commission médicale à laquelle serait transmis l'ensemble du dossier. Autoriser, en outre, l'accès au dossier médical serait contraire au principe de bonne administration (ordonnance du 3 novembre 1980, Suss, 186/80 R, Rec. p. 3501).

La requérante, qui serait « profane en matière de médecine », ne saurait faire valoir un intérêt juridique à une consultation séparée du dossier médical, dès lors qu'elle disposerait d'un accès indirect par le biais du médecin désigné et de la commission médicale. Les frais des travaux de la commission médicale étant supportés par l'institution, la requérante n'encourrait aucun risque financier. Elle ne saurait pas non plus faire valoir un droit de contrôle sur les travaux de la commission médicale qui, tout comme les travaux de la commission d'invalidité, seraient secrets. La Cour aurait d'ailleurs reconnu que la volonté du législateur communautaire était d'instituer une procédure prévoyant que les questions médicales soient confiées à des spécialistes. Dans son arrêt du 26 janvier 1984 (Seiler, 189/82, Rec. p. 229), la Cour se serait uniquement réservé le contrôle de la légalité de la mission confiée à la Commission et de la façon dont celle-ci s'acquitte de sa mission, en laissant les questions relatives à l'administration de la preuve et l'appréciation des faits à la seule responsabilité de la Commission. L'ensemble des documents médicaux, y compris ceux ne faisant pas partie du rapport médical transmis au médecin de la requérante, seraient remis à la commission médicale, et le manque de confiance dont ferait preuve la requérante ne serait pas justifié.

La requérante aurait été exactement informée des différentes phases de la procédure et aurait eu la possibilité à tout moment de demander la notification d'un projet de décision, conformément à l'article 21 de la réglementation; elle ne saurait, dès lors, critiquer l'attitude prétendument dilatoire de la Commission.

IV — Réponses aux questions posées par la Cour

1. Invitée à indiquer le contenu du rapport médical transmis, conformément à l'article 21 de la réglementation, au médecin désigné par le fonctionnaire, la *Commission* expose qu'en font partie toutes les données sur lesquelles le ou les médecins désignés par l'AIPN ont fondé leur avis. Les documents à caractère interne, comme ceux ayant pour objet les discussions internes concernant le classement de la maladie comme risque professionnel, ne seraient pas considérés comme des documents médicaux

et ne feraient pas partie du rapport médical. Ces documents seraient cependant transmis au médecin choisi par l'ayant droit sur demande de ce dernier, ce qui aurait été le cas dans la présente affaire.

La *Commission* répond affirmativement à la question de savoir si ce rapport contient notamment le procès-verbal et les constatations médicales faites en relation avec l'accident. Elle précise, cependant, que la charge radioactive enregistrée le 9 septembre 1970 se situait en deçà des limites maximales de l'Euratom, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de conclure à un accident ni de dresser un procès-verbal d'accident. Le mesurage de routine des valeurs présentes sur les mains et sur les vêtements de travail de M. Strack n'aurait pas fait apparaître de contamination, raison pour laquelle il n'aurait pas été jugé nécessaire de procéder à un mesurage médical de la surface du corps. Des mesurages à l'aide du « lung-counter » et une analyse d'urine auraient eu lieu les 16 et 17 septembre 1970, deux analyses de selles les 30 septembre 1970 et 27 janvier 1971. Toutes ces analyses auraient fait l'objet de procès-verbaux. Les données relatives au contrôle de l'assimilation, mesurées par le service médical de la Commission de 1959 à 1973, auraient été accessibles d'office. Sur base de ces données, le docteur Sémiller aurait émis une déclaration interne de suspicion. D'autres analyses d'urine et de selles auraient eu lieu dans la période du 1er décembre 1978 au 29 février 1980. Le rapport médical complet du médecin désigné par la Commission aurait été établi sur base de ces procès-verbaux.

2. Invitée à indiquer en quoi consistent les documents médicaux qui sont transmis d'office à la commission médicale et dont celle-ci peut demander la communication, à préciser si la portée de ces documents s'étend au-delà de celle des documents contenus dans le rapport médical et, dans l'affirmative, à en donner les raisons, la *Commission* expose que tous les documents se trouvant en possession de l'administration sont d'office transmis à la commission médicale. En l'occurrence, il s'agirait du dossier transmis au médecin désigné par l'ayant droit, auquel s'ajouteraient les données chiffrées relatives au contrôle de l'assimilation, enregistrées de 1959 à 1973, et les données mesurées lors de l'autopsie. Le médecin désigné par l'ayant droit n'aurait pas demandé la transmission de ces tableaux; il ne se serait jamais vu refuser la communication de pièces qui lui auraient paru nécessaires pour se prononcer sur l'utilité de la convocation de la commission médicale. La différence entre les pouvoirs du médecin désigné par l'ayant droit et ceux de la commission médicale consisterait dans la possibilité pour cette dernière d'ordonner des examens supplémentaires.

F. Schockweiler
Juge rapporteur