

TRIBUNAL DU TRAVAIL DE BRUXELLES

18 ° chambre - audience publique du 16 février 2011

JUGEMENT

R.G. n° 8145/08

Aud. n° 2008/6/05/213

Handicapés

définitif

Rép. n° 11/ 003485

EN CAUSE :

Maître **OLIVIERS**, avocat, ayant son cabinet avenue de la Chasse, 132 à 1040 Bruxelles, en sa qualité d'administrateur provisoire de Monsieur O F

partie demanderesse, comparaissant par Me Fabienne DENYS loco Me Vincent GODFRIND, avocats ;

CONTRE :

L'ETAT BELGE -

(SPF SECURITE SOCIALE, Direction générale, Personnes Handicapées), dont les bureaux sont établis Finance Tower - boulevard du Jardin Botanique, 50 à 1000 Bruxelles,

partie défenderesse, comparaissant par Me Marie BEDORET, avocat ;

Vu la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire ;

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;

I. LES ANTECEDENTS ET LA PROCEDURE

1.

Par un jugement du 22 avril 2009, le Tribunal a décidé, avant de trancher sur l'allocation d'intégration, d'ordonner une expertise judiciaire, confiée au docteur Ketelaer.

Par un jugement du 17 mars 2010, le Tribunal a entériné les conclusions de l'expert et dit pour droit que monsieur R a droit à une allocation d'intégration de catégorie 4. Il a condamné l'Etat belge à allouer cette allocation à son montant barémique à partir du 1^{er} mars 2009. Le Tribunal a rouvert les débats afin de permettre aux parties de débattre des questions de l'ouverture du droit à cette allocation à une date antérieure ou des conséquences du dépassement du délai prévu à l'article 13 de l'arrêté royal du 22 mai 2003.

Monsieur R a déposé des conclusions le 29 juillet 2010.

L'Etat belge a déposé des conclusions le 31 mai 2010 et des conclusions additionnelles et de synthèse le 30 septembre 2010.

2.

Les parties ont comparu et été entendues à l'audience publique du 27 octobre 2010.

Monsieur Christophe Maes, premier substitut de l'auditeur du travail, a donné à cette audience un avis oral concluant au fondement partiel de la demande. Les deux parties ont répliqué oralement à cet avis au cours de la même audience.

II. La position des parties

3.

Monsieur R explique que l'arrêté royal du 22 mai 2003, en tant qu'il fixe la date de prise d'effet des révisions médicales planifiées au premier jour suivant la décision prise dans ce cadre, instaure une différence de traitement fondée sur un critère injustifié.

En effet, si l'aggravation médicale est actée dans le cadre d'une nouvelle demande de la personne handicapée, c'est alors au premier jour du mois suivant cette demande que la décision administrative sortira ses effets.

Ces deux réponses différentes apportées à la même situation d'une personne dont le handicap s'est aggravé ne sont pas justifiées de manière raisonnable.

La justification apportée par l'Etat belge, selon laquelle il s'agirait de ne pas pénaliser les personnes dont la situation médicale s'est améliorée, n'est pas satisfaisante. Elle est fondée sur le postulat que toutes les révisions médicales planifiées mènent au constat d'une amélioration de la situation médicale, ce qui n'est pas exact et que le cas d'espèce dément.

Cette différence de traitement devrait par conséquent, en vertu de l'article 159 de la Constitution, mener à l'écartement de l'article 23, § 2, alinéa 5 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 et à appliquer la règle générale selon laquelle la décision a effet au premier jour du mois suivant l'événement qui la justifie. C'est donc au 1^{er} septembre 2007, premier jour du mois suivant la début de la révision d'office du 31 août 2007, qui devrait être retenu pour accorder l'allocation d'intégration de catégorie 4.

Subsidiairement, monsieur R sollicite qu'une question préjudicielle à ce sujet soit posée à la Cour constitutionnelle.

Plus subsidiairement encore, il fait valoir que l'Etat belge a dépassé, sans motif légitime, le délai de 8 mois qui lui était imparti pour adopter sa décision. Il conviendrait donc à tout le moins de faire rétroagir la décision à l'expiration de ce délai de 8 mois.

4.

L'Etat belge estime pour sa part que sa décision ne peut avoir effet qu'au 1^{er} mars 2009, conformément à l'article 23, § 2 de l'arrêté royal du 22 mai 2003.

Il souligne que la révision médicale planifiée dont il est question en l'espèce a pour but d'acter une amélioration de la situation médicale et de vérifier si l'allocation versée n'est pas trop élevée. Compte tenu de cet objectif limité, c'est dans l'intérêt de la personne handicapée qu'il est prévu que les décisions de ce type n'aient effet que pour l'avenir.

L'Etat belge indique que le texte de l'arrêté royal est clair et ne souffre pas d'interprétation. Il ne saurait pas davantage être question d'en écarter l'application. Il fait valoir que l'invocation systématique de possibles discriminations a pour effet de vider les textes légaux ou réglementaires de leur substance et d'empêcher leur application, ce qui n'est pas satisfaisant.

En ce qui concerne le dépassement du délai de décision de huit mois, l'Etat belge considère que la seule sanction consiste dans le paiement d'intérêts moratoires. Par ailleurs, puisque la révision médicale planifiée a pour but d'acter des diminutions de l'allocation, le retard à son adoption ne peut qu'être favorable à la personne handicapée et la débiteur d'intérêts est en principe exclue. Le fait que, dans des cas exceptionnels comme celui de l'espèce, il puisse parfois être constaté que l'allocation doit finalement être majorée ne doit pas remettre en cause les règles qui précèdent.

5.

Monsieur l'auditeur du travail considère pour sa part que l'article 23, § 2, dernier alinéa de l'arrêté royal du 22 mai 2003 n'est pas discriminatoire. S'il ne semble prévu que pour l'hypothèse dans laquelle la situation médicale s'améliore et l'allocation diminue, c'est parce que, dans le cas inverse, la personne handicapée dispose de la faculté d'introduire une nouvelle demande auprès de l'administration visant à voir majorer son allocation. Dans ce cas, la personne concernée bénéficiera d'une décision ayant effet dès le premier jour du mois suivant sa demande. Par ailleurs, une telle demande nouvelle n'est absolument pas exclue par le simple fait que l'Etat belge entame une révision médicale planifiée.

Monsieur l'auditeur du travail considère en outre que le constat d'une discrimination amènerait à mettre au jour une lacune, que le Tribunal ne pourrait pas nécessairement combler.

Il souligne également qu'il n'est pas envisageable de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle puisque la discrimination invoquée se trouverait dans un texte réglementaire et non dans une loi.

Pour ce qui est par contre du délai de huit mois imposé pour le traitement des demandes, monsieur l'auditeur note qu'il est bien d'application et a été dépassé. Il en résulte une faute de l'Etat belge qui devrait donner lieu à des dommages et intérêts. Ceux-ci devraient être équivalents à la différence entre les catégories 3 et 4 depuis le 1^{er} mai 2008.

III. La position du Tribunal

6.

Les articles 22 et 23 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées sont consacrés aux révisions d'office des décisions de l'Etat belge.

L'article 22 a trait aux révisions des décisions entachées d'erreur.

L'article 23 s'attache aux autres révisions, justifiées par la modification des circonstances envisagées par une décision antérieure.

Ses paragraphes 1 à 1^{quater} énoncent les hypothèses dans lesquelles ces révisions d'office ont lieu. Les paragraphes 2 et 3 sont consacrés aux dates de prise d'effet de ces révisions.

7.

S'agissant spécifiquement de l'hypothèse de l'espèce de la révision médicale planifiée, elle est visée à l'article 23, § 1^{er}, 5°. L'article 23, § 2, dernier alinéa, précise que la nouvelle décision produit ses effets le premier jour du mois qui suit la date de la notification de la décision.

8.

La conformité de cette disposition aux articles 10 et 11 de la Constitution est mise en cause.

Cette question peut et doit être examinée par le Tribunal, dans le cadre d'un contrôle de légalité complet, en vertu de l'article 159 de la Constitution (Cass., 4 décembre 2006, *Chr.D.S.*, 2008, p. 206) : « Aux termes de l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. Les juridictions contentieuses ont, en vertu de cette disposition, le pouvoir et le devoir de vérifier la légalité interne et la légalité externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception. Ce contrôle de légalité n'est pas limité aux irrégularités manifestes dont cet acte pourrait être affecté. »

Par ailleurs, le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires accompli par le Tribunal sur la base de l'article 159 de la Constitution ne diffère pas du contrôle de constitutionnalité accompli à l'égard de la loi par la Cour constitutionnelle au contentieux préjudiciel (CT Gand, 21 avril 2000, *J.T.T.*, 2001, 98 ; TT Charleroi, 3 décembre 2001, *J.T.T.*, 2002, 198).

Il en résulte par ailleurs que la Cour constitutionnelle ne saurait être saisie d'une question préjudicielle sur ce point, le contrôle des arrêtés royaux ne relevant pas des compétences qui lui sont confiées par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (l'article 26 de cette loi lui confie exclusivement le contrôle, par voie préjudicielle, des lois, décrets et ordonnances bruxelloises).

9.

Le Tribunal relève en premier lieu que, contrairement à ce qu'avance l'Etat belge, rien dans le texte de l'article 23 précité ne limite la révision médicale planifiée aux seuls cas d'amélioration de la situation médicale – et partant de diminution des allocations.

L'Etat belge ne conteste du reste pas le jugement avant dire droit du 17 mars 2010 par lequel il a été décidé que la révision médicale planifiée accomplie en l'espèce débouchait en fin de compte sur une majoration de la catégorie applicable à l'allocation d'intégration.

Le fait que la majorité des révisions médicale planifiées donnent lieu au constat d'une amélioration de la situation médicale ou qu'elles ne soient, en pratique, utilisées par l'Etat belge que dans ce but – à sens unique, ne modifie en rien le texte clair de l'article 23, § 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 22 mai 2003.

10.

Au vu de ce qui vient d'être relevé, la justification apportée par l'Etat belge à la règle de l'article 23, § 2, dernier alinéa, - justification consistant en une règle de faveur à l'égard de la personne handicapée dont l'allocation doit diminuer, ne peut être accepté en toute hypothèse.

Dans le cas en effet où la révision médicale planifiée débouche sur le constat d'une aggravation de la situation médicale et partant d'une majoration des allocations, cette justification devient dépourvue de pertinence.

Il en résulte que l'article 23, § 2, dernier alinéa, traite de la même manière des personnes se trouvant dans des situations différentes, à savoir celles pour lesquelles la révision médicale planifiée conduit à une majoration de l'allocation et celles pour lesquelles elle mène à sa diminution, et ce sans justification raisonnable.

11.

Cela étant, avec monsieur l'auditeur du travail, le Tribunal note que ce constat de discrimination amène également à celui d'une lacune en ce qu'aucune norme ne fixe alors la date de prise d'effet de la révision médicale planifiée conduisant à la majoration de l'allocation ou, dit autrement, en ce que les normes fixant une date de prise d'effet rétroactive n'envisagent pas cette dernière hypothèse.

Il s'agit d'une lacune qui ne réside pas dans la norme inconstitutionnelle elle-même (lacune intrinsèque) mais bien dans l'absence d'une norme comparable (lacune extrinsèque; sur cette distinction, voy. M. Melchior et C. Courtoy, « L'omission législative ou la lacune dans la jurisprudence constitutionnelle », *J.T.*, 2008, p. 669).

Pareille lacune ne peut être comblée par le Tribunal lui-même mais requiert une intervention de l'auteur du texte réglementaire en cause.

12.

Par conséquent, le constat du caractère discriminatoire de l'article 23, § 2, dernier alinéa, ne peut à lui seul permettre l'application d'une autre règle conduisant, dans les cas similaires à l'espèce, à donner effet à la révision médicale planifiée à une autre date que celle du premier jour du mois suivant la notification de la décision administrative.

En tant qu'elle vise à obtenir le bénéfice d'une allocation d'intégration de catégorie 4 à une autre date que le 1^{er} mars 2009, la demande est non fondée.

13.

Il convient dès lors d'examiner la demande en tant qu'elle se fonde sur le dépassement par l'Etat belge du délai de 8 mois imposé par l'article 13 de l'arrêté royal du 22 mai 2003.

Ce texte, dans son état applicable au moment des faits, énonçait que « Le délai entre la date de réception de la demande ou la date de notification du fait qui donne lieu à la révision d'office et le premier jour du mois au cours duquel le paiement de la première mensualité de l'allocation est effectué, ne peut dépasser huit mois ».

Cette disposition réglementaire, en prévoyant que le délai entre la date de réception de la demande ou de notification du fait qui donne lieu à révision d'office et le premier jour du mois au cours duquel le paiement de la première mensualité est accompli ne peut dépasser huit mois, impose à l'Etat belge de statuer dans ce délai (M. Dumont et N. Malmendier, *Guide social Permanent – commentaires de sécurité sociale*, Kluwer, Tome 4, Partie III, Livre II, titre II, chapitre 2, n° 550-560).

14.

En l'espèce, la révision d'office a été entamée le 31 août 2007 et a pris fin par la décision litigieuse du 10 février 2009. Le délai de huit mois a été méconnu.

Par ailleurs, rien dans le dossier ne permet de considérer que l'Etat belge pourrait se prévaloir d'une suspension de ce délai, telle qu'organisée par l'article 13, § 2. Il n'apparaît en effet pas que des renseignements nécessaires à prendre la décision en cause aient été demandés à monsieur R ou à une autre institution de sécurité sociale. Au contraire, il ressort explicitement de la chronologie des faits que l'Etat belge avait procédé à l'évaluation de la situation médicale de monsieur R dès le 8 mai 2008 – date de l'attestation générale – et a ensuite inexplicablement mis 9 mois pour lui donner la forme d'une décision.

15.

Il est acquis que l'Etat belge peut se rendre l'auteur d'une faute au sens de l'article 1382 du Code civil. La jurisprudence sur ce point, depuis l'arrêt de la Cour de cassation en cause *La Flandria* (5 novembre 1920, *Pas.*, 193), est absolument constante.

L'administration commet notamment une faute lorsque, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, elle viole une norme de droit national ou international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée (voy. Cass., 25 octobre 2004, *Chr.D.S.*, 2005, 79 et concl. de M. J.F. Leclercq ; Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, 1056 et concl. J. Velu ; Cass., 4 novembre 1982, *Pas.*, 1983, 197. Il est également admis que l'administration peut commettre une faute en adoptant un comportement ne correspondant pas à celui de l'autorité administrative normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions : voy. par exemple à cet égard l'arrêt du 25 octobre 2004 cité ci-avant).

En l'espèce, l'article 13 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 impose à l'Etat belge d'agir de manière déterminée, c'est-à-dire de prendre une décision et de procéder au paiement de l'allocation dans le délai de huit mois qu'il détermine.

Dans la mesure où l'Etat belge a méconnu ce délai et où il ne peut se prévaloir ni d'une erreur invincible, ni d'une autre cause de justification – celles-ci n'étant du reste même pas alléguées, il a commis une faute.

16.

La quatrième question est celle du lien causal entre la faute de l'Etat belge et un dommage dans le chef de monsieur R

Le dommage invoqué par monsieur R est celui du manque à gagner subi par le retard dans la prise d'effet de la décision révisant à la hausse le montant de son allocation d'intégration.

Ce dommage est en lien causal évident avec le retard fautif de l'Etat belge : si celui-ci avait procédé au paiement de l'allocation d'intégration révisée comme l'article 13 de l'arrêté royal le lui imposait, c'est-à-dire au plus tard le 1^{er} mai 2008, monsieur R aurait évité le manque à gagner dont il demande la compensation.

Le lien causal entre la faute et le dommage subi par monsieur R est établi.

17.

S'agissant du dommage lui-même, il consiste, sans contestation possible, dans la différence entre les montants barémiques des catégories 4 et 3 de l'allocation d'intégration, pour les mois de mai 2008 à février 2009.

Cette différence est de $(8.253,50 - 5.665,22 \times 4/12) + (8.418,56 - 5.778,51 \times 6/12) =$
2.182,79 euros.

Cette somme doit en outre être majorée des intérêts courant, au taux légal, à dater de chacune des dates d'exigibilité des paiements mensuels postérieurs au 1^{er} mai 2008.

18.

La demande est partiellement fondée.

**PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL,**

Statuant après un débat contradictoire,

Condamne l'Etat belge à payer à Me Gilles Oliviers, en sa qualité d'administrateur provisoire de monsieur O R, la somme de 2.182,79 euros majorée des intérêts courant, au taux légal, à dater de chacune des dates d'exigibilité des paiements mensuels postérieurs au 1^{er} mai 2008,

Déboute Me Gilles Oliviers, en sa qualité d'administrateur provisoire de monsieur O R, du surplus de sa demande,

Délaisse à l'Etat belge ses propres dépens et le condamne aux dépens de Me Gilles Oliviers, en sa qualité d'administrateur provisoire de monsieur O R liquidés à 109,32 euros d'indemnité de procédure, ainsi qu'aux frais et honoraires de l'expert s'élevant à 516,85 euros (déjà taxés par une ordonnance du 9 septembre 2009).

Ainsi jugé par la 18^e chambre du Tribunal du travail de Bruxelles où siégeaient :

Monsieur Hugo MORMONT,
Monsieur Bruno WATTENBERGH,
Madame Annie BLYCKAERTS,

Vice-Président,
Juge social indépendant,
Juge social employé,

et prononcé à l'audience publique du 16 février 2011 à laquelle était présente
Monsieur Hugo MORMONT,
assisté par Madame Marina LESAGE,

Vice-Président,
Greffier délégué,

le Greffier dél.,

les Juges sociaux,

le Vice-Président,

Marina LESAGE

Annie BLYCKAERTS

- Bruno WATTENBERGH

Hugo MORMONT