

+ **DROIT JUDICIAIRE ET DROIT PUBLIC – Recours** – Préalable administratif – Séparation des pouvoirs – Intérêt à agir – Extension de la demande – Pouvoirs du Judiciaire – Recours visant toute forme de contestation relative aux droits – Discrimination invoquée entre les bénéficiaires sociaux selon qu'ils ont ou non préalablement saisi l'institution d'une demande portant sur le droit – Constitution, art. 10, 11, 33, 108 et 144 ; Code judiciaire, art. 17, 18, 582 et 807 ; Principe général de droit de la séparation des pouvoirs et du préalable administratif
DROIT DE LA SECURITE SOCIALE – Allocations aux personnes handicapées – Allocation d'intégration – Aspects médicaux –Expertise – Loi 27/2/1987, art.2 ; A.R. du 6/7/1987, art.5 et 5ter ; A.M. du 30/7/1987, art. 3 et annexe
AVANTAGES SOCIAUX ET FISCAUX – A.M. du 30/7/1987, art. 3 et annexe ; Loi du 13/7/1987, art. 19 ; Décret R.W., 27/03/2003, art.20 ; A.G.W. du 24/4/2003, art.7 ; A.M. du 4/8/1987, art. 2 et 3 ; A.R. du 23/11/1965, art. 5, §1^{er}, al.1^{er}, 3° ; A.R. du 8/7/1970, art. 15 ; Code T.V.A., art. 77, §2 ; A.R. n°20 du 20 jui llet 1970, art. 1er, tableau A, sous XXII ; Loi du 14/7/1994, art.37, §16bis et A.R. du 2/6/1998, art. 2 ; A.R. du 8/2/2006, art. 1^{er}

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

SECTION DE LIEGE

Audience publique du 10 mai 2010

R.G. n°2009/AL/36.470

3ème CHAMBRE

Réf. Service des allocations : 640213/230-59
Réf. Trib. trav. Liège : 11e ch., R.G. n°375.372

EN CAUSE DE :

L'ETAT BELGE, en la personne de Madame la Ministre des Affaires sociales, Service Public Fédéral des Affaires Sociales, service des allocations aux personnes handicapées, Centre administratif Botanique, Finance Tower.

appelant, comparissant par Me Pierre-Yves Collard, avocat.

CONTRE :

Monsieur Thierry JAMMAER, avocat à 4000 LIEGE, rue de Campine, 293 agissant en sa qualité d'administrateur provisoire des biens de Madame Edith H .

intimé, comparissant par Me Aline Faufra, avocat.

MOTIVATION

L'arrêt est fondé sur les motifs suivants :

1. Quant à la recevabilité de l'appel.

Le jugement dont appel a été notifié le 2 juin 2009. La requête d'appel a été déposée au greffe de la Cour le 29 juin 2009.

L'appel, régulier en la forme, est recevable.

2. Les faits.

- Le 10 décembre 1998, Mme H., ci-après l'administrée, qui bénéficie déjà d'allocations pour personnes handicapées, se voit désigner un administrateur provisoire, lequel sera remplacé par un autre, ci-après l'intimé, le 17 décembre 2007.

- Le 27 avril 2005, le droit tant à l'allocation de remplacement de revenus qu'à l'allocation d'intégration de 2^e catégorie est confirmé par une décision administrative. Il s'agit d'une décision de révision administrative prise à la suite d'un changement de composition de ménage.

- L'administrateur provisoire reçoit un formulaire 100 à remplir. Il répond le 8 mai 2007 en renvoyant ce document sans joindre le formulaire 102 (envoyé à un établissement où l'administrée a séjourné, afin que les dates de ce séjour soient précisées) car il n'a pas pu obtenir ce document en retour dûment complété. Il ajoute : « Je souhaite, d'autre part, introduire une demande de révision médicale. En effet, lors de l'introduction de la demande de révision administrative, j'ai omis d'introduire cette demande. Je me permets, en conséquence, de joindre les formulaires 3 et 4 dûment complétés. Je vous remercie de tenir compte de cette demande complémentaire ». Il ajoute que l'administrée est installée en ménage avec une personne bénéficiant également d'allocations aux personnes handicapées.

- En janvier 2008, le Service se renseigne auprès de l'établissement au sujet du séjour de l'administrée et il est répondu que celle-ci y a résidé du 13 mars au 15 septembre 2006.

- Il ne sera pas procédé à un examen médical mais la décision prise d'office sera une révision purement administrative.

3. La décision.

Par décision du 11 mars 2008, le Service donne suite à la révision administrative « entamée le 27 avril 2006 » à la suite de laquelle l'allocation de remplacement de revenus, mais au taux isolé (B et non au taux ménage C comme précédemment), sans réduction pour revenus ainsi que l'allocation d'intégration de 2^e catégorie sont maintenues.

Par décision du même jour, la situation est revue au 1^{er} septembre 2007 à la suite de la mise en ménage de l'administrée qui retrouve la catégorie de bénéficiaire C mais voit l'allocation de remplacement réduite par la prise en compte des revenus de son compagnon (revenus de remplacement).

Le recours porte sur la perte d'autonomie, l'administrée estimant pouvoir prétendre à au moins 12 points et non à 9 points, et donc ressortir à la 3^e et non à la 2^e catégorie dès le 1^{er} mai 2006. Elle entend aussi bénéficier des avantages sociaux et fiscaux correspondant à cette reconnaissance.

4. Le jugement.

L'auditeur du travail rappelle l'interprétation donnée à l'article 582, 1^o du Code judiciaire et la modification législative intervenue puis les arrêts rendus par la Cour de cassation sur la question du préalable administratif et de la limite de la saisine du juge. Il considère cependant que le certificat médical ne permet pas de conclure à une aggravation au 1^{er} mai 2006 mais bien au 1^{er} juin 2007 au moment de l'introduction de la demande de reconnaissance d'aggravation.

Le tribunal s'en tient à l'interprétation donnée par la Cour de cassation dans son arrêt du 8 septembre 2003 faisant suite à un dossier dans lequel le Service avait procédé à une révision administrative comme dans le cas lui soumis. Il estime donc le recours recevable en ce qu'il entend obtenir la rectification de la perte d'autonomie. Il s'écarte de l'avis en ce qui concerne la date de prise d'effet antérieure à celle à laquelle un certificat médical est rédigé mais ordonne la réouverture des débats afin que les parties s'expliquent sur la limitation de la compétence à la suite d'une décision postérieure (à intervenir ?) dès lors que l'administrée a introduit une demande le 8 mai 2007.

5. L'appel.

Le Service relève appel considérant que le recours devait être déclaré irrecevable et que les principes de bonne administration et de la séparation des pouvoirs sont violés lorsque le juge se prononce sans que l'administration ait préalablement été saisie.

6. Fondement.

6.1. La régularité de la saisine du juge et le principe général de droit de la séparation des pouvoirs.

6.1.1. Les textes invoqués.

La Constitution.

La Constitution précise en son article 33 :
« *Tous les pouvoirs émanent de la Nation.
Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution* ».

L'article 108 de la Constitution situe les pouvoirs de l'Exécutif :
« *Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution* ».

Les pouvoirs du Judiciaire sont circonscrits à l'article 144 comme suit :
« *Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux* ».

Le Code judiciaire.

Les articles 17 et 18 du Code judiciaire prévoient :
Article 17 :
« *L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former* ».

Article 18 :
« *L'intérêt doit être né et actuel.
L'action peut être admise lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé* ».

Selon l'article 582, 1° du même Code :
« *Le tribunal du travail connaît :
1° des contestations relatives aux droits en matière d'allocations aux personnes handicapées, ainsi qu'aux contestations en matière d'examens médicaux effectués en vue de l'attribution d'avantages sociaux ou fiscaux qui découlent directement ou indirectement d'un droit social ou de l'assistance sociale* ».

En vertu de l'article 807 du Code,
« *La demande dont le juge est saisi peut être étendue ou modifiée, si les conclusions nouvelles, contradictoirement prises, sont fondées sur un fait ou un acte invoqué dans la citation, même si leur qualification juridique est différente* ».

Les principes généraux de droit.

Enfin, il faut aussi tenir compte de principes généraux de droit tels que celui de la séparation des pouvoirs, de bonne administration, de légalité, d'égalité.

6.1.2. Leur interprétation.

6.1.2.1. Les principes généraux de droit.

Alors que le Service s'insurge contre le fait que le Judiciaire s'approprierait un pouvoir réservé à l'Exécutif, il est piquant de relever qu'il se fonde sur un principe général de droit dès lors que, comme le relève pertinemment P. MARTENS, « En qualifiant le droit de la défense de "principe général de droit", M. Ganshof van der Meersch lui permettait d'accéder à la vie normative sans devoir sacrifier au fétichisme de l'écrit. C'était un bouleversement dans la théorie des sources du droit et un premier pas vers le transfert, au profit des juges, d'un pouvoir jusque-là réservé aux législateurs. Car ce sont les juges qui vont établir un catalogue normatif que le droit écrit n'est plus seul à produire : c'est l'irruption du grand droit des normes inexprimées dans le petit droit des normes écrites »¹.

Il a longtemps été soutenu que les principes généraux du droit² n'ont qu'une valeur supplétive : le législateur peut y déroger³.

Ainsi, le principe de bonne administration, comme aucun autre principe général de droit, ne peut justifier de dérogation à la loi. Le principe de légalité prime tout autre principe général : le principe général de droit de bonne administration ou de sécurité juridique ne peut être invoqué s'il aboutit à une politique contraire aux dispositions légales⁴.

Un principe général de droit, comme celui de la légitime confiance, ne peut contrevenir à une règle de droit⁵. Sa méconnaissance

¹ P. MARTENS, « Les principes généraux du droit », in *Au-delà de la loi ? Actualités et évolutions des principes généraux du droit* (St. GILSON, dir.), Anthemis, 2006, p.11, spéc. p.12. Du même auteur : « Y a-t-il des principes généraux de valeur constitutionnelle ? », in *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruylant, 2004, p.387, spéc. p.388.

² Il faut distinguer les principes généraux de droit des adages lesquels n'ont aucune valeur juridique : A. BOSSUYT, « Les principes généraux du droit en droit administratif et droit public, dans la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Au-delà de la loi ? Actualités et évolutions des principes généraux du droit* (St. GILSON, dir.), Anthemis, 2006, p.161, spéc. p.162.

³ Cf. A. BOSSUYT, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence de la Cour de cassation », *J.T.*, 2005, p.725, spéc. p.735 et J.-Fr. ROMAIN, « Le rôle et la portée des principes généraux du droit en droit civil », in *Au-delà de la loi ? Actualités et évolutions des principes généraux du droit* (St. GILSON, dir.), Anthemis, 2006, p.21, spéc. p.41.

⁴ Cf. notamment Cass., 14 juin 1999, *J.T.T.*, 1999, p.384 et Cass., 6 novembre 2000, *Pas.*, I, p.1681.

⁵ Cass., 14 juin 1999, *Bull.*, p.851 ; Cass., 3 novembre 2000, *Bull.*, p. 1674 ; Cass., 6 novembre 2000, *Bull.*, p.1681 et *A.P.T.*, 2000, p. 236 ; Cass., 26 octobre 2001, *Bull.*, p.1728. Egalement : Cour trav. Anvers, 2 avril 2004, *J.T.T.*, 2005, p.214. Ainsi que le relève R. ERGEC, « Le principe de légalité à l'épreuve des principes de bonne administration », note sous Cass., 4 septembre 1995,

peut par contre constituer une faute comme tout comportement fautif de l'administration⁶.

Cependant, comme le relève P. MARTENS : « Les constitutionnalistes se disputent aujourd'hui sur le point de savoir s'il n'y aurait pas un étage supra-constitutionnel où seraient rangés des principes qui seraient hors de portée du constituant lui-même : la séparation des pouvoirs, les droits fondamentaux, [...]. La Cour d'arbitrage a situé au niveau constitutionnel les grands principes du droit pénal : les droits de la défense, la règle selon laquelle la charge de la preuve appartient à l'autorité poursuivante, la non-rétroactivité, la proportionnalité des peines, l'égalité des armes, la personnalisation des peines »⁷.

Il faut donc selon le cas vérifier si le principe général invoqué a ou non un caractère supplétif et donc s'il doit être considéré comme impératif ou d'ordre public. Ainsi, J.-Fr. ROMAIN écrit à raison : « Dans d'autres domaines, touchant par exemple aux relations entre les justiciables et l'administration, les principes généraux en question seront généralement impératifs ou d'ordre public. Il en va de même, en principe, des principes généraux du droit ayant une valeur constitutionnelle »⁸.

6.1.2.2. Le principe général de droit de la séparation des pouvoirs en général et le préalable administratif en particulier.

Il existe un principe général de droit de la séparation des pouvoirs⁹ élevé au rang de principe ayant valeur constitutionnelle. Il est repris dans la Constitution notamment aux articles 33, 36 (pouvoir législatif), 37 (pouvoir exécutif) et 40 (pouvoir judiciaire).

La Constitution donne à l'Exécutif les pouvoirs attribués formellement par elle et par les lois particulières (article 105) et parmi ces pouvoirs, celui de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois (article 108). L'Exécutif est notamment chargé de prendre des décisions administratives et ce faisant d'exécuter les lois.

Comme l'écrit pertinemment M. UYTTENDAELE¹⁰, « L'équilibre

R.C.J.B., 1998, p.13, « à la différence de la confiance légitime, le principe de légalité trouve directement un fondement dans un texte de droit positif, à savoir l'article 159 de la Constitution. Dans cette optique, on ne saurait évidemment admettre que le juge fasse prévaloir un principe général du droit sur un autre qui reposerait sur un texte écrit de rang supérieur ».

Il en va différemment lorsqu'il s'agit d'une règle de conduite fixe à propos d'une question de fait : Cass., 3 juin 2002, *Bull.*, p.1274.

⁶ Voir Cass., 25 novembre 2002, *J.T.T.*, 2003, p.99 ; Cass., 25 octobre 2004, *J.L.M.B.*, 2005, p.638, note D. DE ROY, « la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de responsabilité civile des autorités administratives : revirement ou affinement ? ». Voir aussi, R. ERGEC, o.c., p. 25 qui suggère de contourner l'application du principe de légalité en se fondant sur le droit de la responsabilité civile.

⁷ P. MARTENS, « Les principes généraux du droit », *op. cit.*, p.15.

⁸ J.-Fr. ROMAIN, *op. cit.*, p.44.

⁹ A. BOSSUYT, *op. cit.*, p.174 et du même auteur « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence de la Cour de cassation », *J.T.*, 2005, p.725, spéc. n°11 et n°57.

¹⁰ M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e édit., ULB, Bruylant, 2005, p.70.

des pouvoirs s'est progressivement substitué à la séparation des pouvoirs. Cette dernière, en effet, n'est plus conçue comme un cloisonnement étanche des différentes activités de l'Etat. Il existe bien une spécialisation des fonctions, mais certains chevauchements de compétences sont organisés en vue d'assurer entre les différents pouvoirs une collaboration nécessaire au bon fonctionnement de la puissance publique ».

Le préalable administratif est considéré comme un effet du principe général de la séparation des pouvoirs¹¹.

Par préalable administratif, il faut entendre « *l'obligation incombant au justiciable de se soumettre à la procédure administrative prévue par la loi, dans les cas qu'elle détermine, préalablement à l'action judiciaire. Corollairement, le juge est tenu de déclarer irrecevable la demande judiciaire non précédée de l'instance administrative* »¹².

Une demande d'octroi de prestations de sécurité sociale ne peut être portée devant le juge sans l'avoir préalablement été devant l'administration, le juge ne pouvant être saisi que d'une contestation portant sur la décision (ou du fait de l'absence de celle-ci). Les diverses législations le prévoient.

Mais une fois que l'administration a été saisie, ou s'est saisie d'office, d'une demande (première ou en révision) et qu'elle a statué (ou n'a pas statué dans les délais), l'assuré social dispose d'un droit de recours qui englobe tout ce sur quoi porte la décision : aucune composante de la décision n'échappe au pouvoir judiciaire.

En d'autres termes, le pouvoir judiciaire est investi de la compétence dont dispose l'administration pour statuer à son tour sur la contestation même si elle n'a pas abordé tous les aspects de la question.

6.1.2.3. Le préalable administratif plus spécifiquement en matière d'allocations aux personnes handicapées.

Les articles 8 et *8bis* de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées mentionnent le mode d'introduction de la demande, première ou nouvelle, ainsi que la manière dont la demande est instruite. L'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers précise notamment à l'article 8 les conséquences de l'introduction d'une demande directement auprès du Service au lieu de s'adresser au bourgmestre de la commune

¹¹ Cour trav. Liège, 1^{er} mars 2010, R.G. n°34.054/06 ; J.-Cl. GERMAIN, « La saisine du juge et la réparation des maladies professionnelles », *Actualités de droit social*, C.U.P., vol. XXXII, 1999, p.296 ainsi que D. KREIT et P. DELOOZ, *Les maladies professionnelles*, Larcier, 2008, p.233.

¹² Cour trav. Liège, 9^e ch., 4 février 2008, R.G. n°34.479/06, et les références citées ainsi que Cour trav. Liège, 9^e ch., 1^{er} mars 2010, R.G. n°34.054/06 : dans ce dernier arrêt, la Cour relève que la maladie professionnelle visée est différente de celle concernée par la demande laquelle concernait un code précis et qui a fait l'objet d'une instruction sur cette seule base.

où la personne a sa résidence habituelle¹³.

L'article 582, 1° du Code judiciaire rendait les juridictions du travail compétentes pour connaître des recours contre les décisions (en matière d'allocations aux personnes handicapées) alors que les articles 580 et 581 visaient plus largement les contestations introduites dans les diverses législations concernées¹⁴.

Sur le fondement de l'article 807 du Code judiciaire, la Cour de cassation a dans un premier temps admis que le juge puisse se saisir d'éléments postérieurs pour statuer¹⁵.

Elle est ensuite revenue sur sa jurisprudence¹⁶ et s'est fondée sur la rédaction de cet article 582, 1° du Code judiciaire pour limiter la saisine du juge à la seule décision administrative.

En effet, cet article qui, comme mentionné ci-dessus, donnait au tribunal du travail compétence pour la matière des allocations aux personnes handicapées précisait que le tribunal est compétent pour connaître « des recours contre les décisions du ministre ». La Cour de cassation a estimé que l'article 807 du Code judiciaire ne permettait pas au bénéficiaire d'étendre sa demande à un élément autre que ceux déjà soumis au service des allocations et sur la base desquels ce service a décidé ou aurait dû décider avant de prendre la décision.

La Cour d'arbitrage a estimé non discriminatoire cette particularité spécifique à la législation relative aux allocations aux personnes handicapées¹⁷. Relevons que le texte de l'article 579 pourrait être interprété également comme étant rédigé en un sens proche puisqu'il vise les demandes, ce qui peut expliquer la jurisprudence relative à la saisine du juge en la matière.

Dès que la position de la Cour de cassation a été connue, une proposition de loi a été déposée par le Sénateur CALUWE en vue de modifier le texte de l'article 582, 1° afin que la compétence des juridictions du travail porte non plus sur la décision mais sur « les contestations relatives aux droits en matière d'allocations aux handicapés », formulation qui rejoint celle utilisée dans les autres branches de la sécurité sociale *sensu lato*.

¹³ Cf. *Actualités de la sécurité sociale. Evolution législative et jurisprudentielle*, « Nouveautés pour les personnes handicapées », Larcier, 2008, p.580, sous n°17.

¹⁴ Voir à propos du revenu garanti aux personnes âgées : Cour trav. Liège, 7 février 1992, *J.T.T.*, 1992, p.352, obs. Ph. GOSSERIES. Voir en matière d'assurance obligatoire indemnités : Cass., 27 septembre 1982, *J.T.T.*, 1983, p.28, obs. Ph. GOSSERIES.

¹⁵ Cass., 22 mai 1978, *J.T.T.*, 1978, p.268, obs. Ph. GOSSERIES.

¹⁶ Cf. Cour trav. Liège, 4 avril 1996, *J.T.T.*, 1996, p.326 citant Cass., 28 octobre 1996, *J.T.T.*, 1997, p.253 ; 3 mars 1997, *J.T.T.*, 1997, p.248 ; 24 mars 1997, *Chron.D.S.*, 1997, p.381 et *J.T.T.*, 1997, p.246 ; 21 avril 1997, *Chron.D.S.*, 1997, p.382 ; 17 nov. 1997, *Bull.*, p.1205 et p.1209 (2 arrêts), 22 déc. 1997, *Bull.*, p.1505 ; 20 avril 1998, *J.T.T.*, 1998, p.238 ; 22 mars 1999, inéd., R.G. n°S.98.0059.N.

¹⁷ Cour Arb., 17 décembre 1997, *J.T.T.*, 1998, p.237.

La proposition de loi a clairement poursuivi l'objectif de permettre à la personne handicapée d'étendre sa demande devant le juge, notamment lorsqu'une aggravation médicale de son état intervient en cours de procédure. Cette proposition a abouti à la loi du 19 avril 1999 publiée le 3 juin 1999 et le nouvel article 582, 1° est donc entré en vigueur le 13 juin 1999.

La Cour de cassation a modifié sa jurisprudence et tenu compte de la modification de l'article 582 du Code judiciaire : « L'article 582, 1° du Code judiciaire, modifié par la loi du 19 avril 1999, a rompu le lien entre le traitement administratif et judiciaire de la demande d'allocations, de telle sorte que les dispositions des articles 8 et 10 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, qui ont trait à l'examen administratif de la demande d'allocations, ne sont pas susceptibles d'annihiler les acquis de cette modification législative »¹⁸.

Cet article concerne depuis la loi-programme du 22 décembre 2003 tant les allocations aux personnes handicapées que les avantages sociaux et fiscaux¹⁹.

C'est donc le législateur qui a autorisé les parties à saisir le juge d'une demande qui ne concerne pas uniquement ce qui a fait l'objet du préalable administratif mais toute la demande, c'est-à-dire l'objet de l'action en justice avec toutes ses composantes en ce compris ce que l'institution n'a pas examiné d'initiative et même ce qu'elle n'aurait pu examiner s'agissant d'incidence d'événements postérieurs.

Il ne s'agit donc pas d'une appropriation par le pouvoir judiciaire de pouvoirs dévolus à l'Exécutif mais de l'attribution par le pouvoir législatif d'une mission qu'il confie au pouvoir judiciaire, celle de trancher toute la contestation en ce compris les éléments dont l'institution de sécurité sociale n'a pas eu connaissance ou ceux sur lesquels elle a omis de statuer.

Cela n'enlève rien au fait que la séparation des pouvoirs est garantie : l'assuré social ne peut pas s'adresser directement au juge. Il doit préalablement adresser une demande à l'institution de sécurité sociale et ne peut saisir le juge de la contestation (mais alors de toute la contestation) qu'après que l'institution ait pris la décision ou qu'elle ait négligé de statuer dans le délai légal.

Le préalable administratif est donc maintenu sous la réserve que tous les éléments soumis au juge ne doivent pas avoir été préalablement soumis à l'institution de sécurité sociale.

¹⁸ Cass., 30 octobre 2000, *Chron.D.S.*, 2000, p.69 ; *J.T.T.*, 2000, p.439 et *Bull.*, p.1651. Egalement Cass., 11 décembre 2000, *Chron.D.S.*, 2001, p.319 ; Cass., 30 avril 2001, S.00.0084.F. et de la même date, S.00.0083.F ; Cass., 8 septembre 2003, *Chron.D.S.*, 2004, p.243 et *Pas.*, 2003, p.1374.

¹⁹ Cf. Cour trav. Liège, 3° ch., 26 mars 2010, R.G. n)2009/AL/36.645

Lorsque le Service des allocations aux personnes handicapées prend une décision de révision, pour des raisons administratives, la juridiction du travail est compétente, ainsi que l'a admis la Cour de cassation, même pour connaître de faits que l'institution n'a pas pris en considération, telle une modification de l'état de santé²⁰.

Il a été écrit à ce propos : « Une étape supplémentaire est franchie dans l'arrêt du 8 septembre 2003. La Cour a en effet décidé qu'en conférant au juge le pouvoir de connaître des contestations en matière d'allocations aux personnes handicapées, le juge n'est plus limité par ce qui a fait l'objet d'un examen administratif préalable. Il peut connaître de nouvelles demandes sur la base de l'article 807 du Code judiciaire et donc ordonner une expertise médicale alors que la décision querellée était de nature administrative »²¹.

6.1.2.4. L'extension de la demande.

L'assuré social peut en effet étendre sa demande s'il le fait dans le respect de l'article 807 du Code judiciaire sans que l'institution de sécurité sociale puisse y opposer la nécessité de recourir au préalable administratif²². Encore faut-il que la compétence lui ait été donnée par les dispositions du Code judiciaire relatives à la compétence matérielle des juridictions du travail.

Selon la Cour de cassation²³, « même en degré d'appel, la seule condition à l'application de l'article 807 du Code judiciaire est que l'extension ou la modification de la demande soit fondée sur un fait ou un acte invoqué dans la citation [ou dans le recours initial lorsqu'il s'agit d'une requête fondée sur l'article 704] ; il n'est pas requis que l'extension ou la modification de la demande à l'égard de la partie contre laquelle la demande a été dirigée ait été portée devant le premier juge ou soit implicitement incluse dans l'objet de la demande originale ».

Le juge peut donc prendre connaissance d'une demande fondée sur des faits ultérieurs à la décision administrative ainsi que d'une demande nouvelle ou complémentaire pour autant qu'il soit saisi conformément à l'article 807 du Code judiciaire alors que si l'institution de sécurité sociale a pris une décision ultérieure, celle-ci doit avoir été régulièrement attaquée²⁴.

Il importe peu que la qualification juridique donnée soit différente ou non²⁵ et la simple mention du fait ou de l'acte dans la citation

²⁰ Cass., 8 septembre 2003, *Chron.D.S.*, 2004, p.243 et *Pas.*, 2003, p.1374.

²¹ N. MALMENDIER (et non M. DUMONT, comme le mentionnent les parties et le tribunal), « Contestation en justice », in *Handicapés, Guide social permanent*, Droit de la sécurité sociale, Partie III, Livre II, Chap.IX, sous n°690.

²² Cf. J.-Fr. FUNCK, *Droit de la sécurité sociale*, De Boeck – Larcier, 2006, p.99.

²³ Cass., 29 novembre 2002, *Bull.*, p.2297 et de la même date, *Bull.*, p.2301.

²⁴ Cass., 17 novembre 2008, *Chron.D.S.*, 2009, p.422.

²⁵ Cf. Cass., 28 avril 1994, *J.L.M.B.*, 1995, p.5 ; également Cass., 8 septembre 1986, *Bull.*, 1987, p.28. La mission donnée au juge de déterminer la norme juridique applicable aux faits qui lui sont soumis renforce la primauté des faits sur la qualification : Cass., 18 novembre 2004, *J.T.*, 2005,

suffit²⁶.

6.1.2.5. La compétence des juridictions du travail et la portée de la demande.

Il faut à cet égard distinguer les compétences portant sur les décisions prises par l'institution de sécurité sociale et celles portant sur les contestations relatives aux droits de l'assuré social.

Dans la première hypothèse, le juge ne peut être saisi que d'un recours dirigé contre la décision, ce qui implique le recours au préalable administratif.

En matière de maladies professionnelles, il a récemment été jugé que « [le préalable administratif] trouve une base légale dans l'article 52 des lois coordonnées, selon lequel le Fonds des maladies professionnelles statue sur toutes demandes de réparation introduites et instruites de la manière déterminée par le Roi » et qu'il suit « qu'une demande de réparation (...) ne peut être portée directement devant le juge, à peine d'être déclarée irrecevable. En outre, le respect du préalable administratif s'impose, non seulement pour la demande introductive de l'instance judiciaire, mais aussi pour les demandes incidentes formées au cours de cette instance (...) »²⁷.

Dans la seconde hypothèse, toutes les contestations peuvent lui être soumises en ce compris celles qui n'ont pas été examinées par la décision querellée.

Seront ainsi traitées différemment les extensions de recours selon la formulation retenue dans la disposition légale confiant à la juridiction la compétence de connaître d'un recours en la matière.

Ainsi, en matière de maladies professionnelles, le pouvoir judiciaire voit sa saisine limitée à la décision, ce qui n'est pas le cas en matière d'allocations aux personnes handicapées et dans les autres branches de la sécurité sociale visées aux articles 580 et suivants du Code judiciaire.

La juridiction saisie est ainsi compétente pour examiner l'intégralité des différends qui opposent le Service et la personne handicapée, soumis ou non au Service dans la cadre de son instruction administrative, afin de régler toutes les questions litigieuses sans devoir recourir à nouveau à une phase administrative laquelle entraînerait à son tour une décision de nouveau susceptible de recours. Non seulement, la saisine du juge est fondée sur un texte de loi (l'article 582 du Code

p.160, obs. J.F. VAN DROOGHENBROECK, « La théorie de la cause en voie de dénouement » et Cass., 14 avril 2005, *J.L.M.B.*, 2005, p. 856, obs. G. DE LEVAL, « Un arrêt fondamental et attendu ».

²⁶ Cass., 8 mars 2010, R.G. n°S.07.0028.F.

²⁷ Cour trav. Liège, 9^e ch., 1^{er} mars 2010, R.G. n°34.054/06.

judiciaire) qui respecte le principe de la séparation des pouvoirs et du préalable administratif qu'il renferme, puisque l'assuré social ne peut éviter le passage à un préalable administratif, fût-il incomplet, mais encore il y va de l'intérêt de tous (institution de sécurité sociale et assuré social) de voir le litige résolu rapidement.

N'est pas en cause, comme le soutient le Service, une règle d'organisation judiciaire qui en arriverait, selon le Service, à accorder au juge une plénitude de compétence en toute matière.

D'après le Service, l'interprétation donnée au texte de l'article 582, 1° du Code judiciaire par la Cour de cassation revient à autoriser le législateur à ni plus ni moins violer la Constitution et à le priver, en tant qu'administration, des obligations et pouvoirs qui sont les siens en vertu de l'article 108 de la Constitution.

Il perd de vue que l'article 108 édicte la règle selon laquelle « *Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois* ». La mission de l'Exécutif est d'exécuter les lois à travers notamment les décisions administratives.

Dès lors, le législateur peut prendre des dispositions dérogeant très partiellement au pouvoir confié normalement à l'Exécutif pour le confier au Judiciaire lorsque, comme dans le cas soumis à la Cour, une décision soumise au préalable administratif fait l'objet d'un recours judiciaire.

Si la séparation des pouvoirs est un principe général de droit constitutionnel auquel le législateur ne peut déroger, le préalable administratif qui n'en est qu'un effet peut souffrir de dérogations limitées telles que celle mise en œuvre par le législateur lors de la modification de l'article 582, 1° du Code judiciaire et justifiées par la délimitation des pouvoirs du Judiciaire. Faire pencher la balance de la compétence d'un pouvoir vers un autre dans une telle hypothèse relève des prérogatives du pouvoir législatif. Le pouvoir de l'Exécutif n'est pas vidé de sa substance²⁸. Il est limité à la décision qu'il prend et cède ensuite le pas au pouvoir judiciaire sans pour autant que le principe général de droit de la séparation des pouvoirs soit violé.

Il ne s'agit pas de faire prévaloir une loi (celle du 27 février 1987) sur une autre (les articles 582 et 807 du Code judiciaire) mais de les concilier. « L'équilibre des pouvoirs » est ainsi garanti.

6.1.3. Leur application en l'espèce.

Le Service considère que le recours est irrecevable dès lors qu'il porte sur une décision de révision qui n'est pas contestée mais que la

²⁸ Selon P. MARTENS (« Y a-t-il des principes généraux de valeur constitutionnelle ? », *op. cit.*, p.405), « La solution consiste à juger, moins en raison de la force du principe dont la violation est alléguée qu'en fonction de l'intensité de la violation qui lui est infligée ».

demande vise en réalité une demande nouvelle, non incluse dans la décision querellée.

Cette analyse est inexacte en droit et en fait.

En droit, ainsi qu'il a été vu ci-dessus, les juridictions du travail étant compétentes pour connaître de tout recours visant non pas seulement la décision mais toutes les contestations relatives aux droits en la matière. Or, l'aspect médical est nécessairement une composante de toute décision prise.

En fait, dès lors que le Service avait été saisi par courrier d'une demande (à laquelle étaient joints les formulaires médicaux) de révision médicale à laquelle il n'a pas donné suite, ni en examinant l'administrée, ni en informant l'administrateur provisoire de ce qu'il devait procéder conformément à la réglementation (A.R. du 22 mai 2003, art.8) en s'adressant à l'administration communale.

L'absence de suites données et l'absence de décision font en sorte que le recours pouvait porter sur cet aspect du litige, indépendamment même de la question soulevée de la juste application du principe de la séparation des pouvoirs.

Au demeurant, tant le recours que les conclusions d'instance et d'appel de l'intimé visent la majoration de la perte d'autonomie de l'administrée dès la date de prise de cours de la décision de révision.

L'intimé justifie donc clairement d'un intérêt à agir rendant le recours recevable.

La Cour n'aperçoit par ailleurs aucune discrimination entre les assurés sociaux. Tous sont soumis au préalable administratif et à la prise d'une décision (ou à l'absence de décision prise dans le délai légal). Le fait de soumettre au juge tout le litige après que la décision ait été prise (ou que le délai pour la prendre soit expiré) permet de rectifier des erreurs de l'institution ou d'examiner des éléments non pris en considération, ce qui peut concerner tant des assurés sociaux qui ont introduit une demande précise à laquelle répond une décision que ceux qui reçoivent une décision incomplète ou ceux dont la décision antérieure d'octroi fait l'objet d'une révision qui n'aborde pas toutes les questions litigieuses.

Il ne peut y avoir discrimination lorsque les personnes concernées traitées différemment sont placées dans des situations fondamentalement différentes.

Il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle de question préjudicielle fondée sur une discrimination inexistante. Si discrimination il devait y avoir, il faudrait plutôt tourner le regard vers les victimes de maladie professionnelle qui sont les seuls assurés sociaux à ne pouvoir soumettre au juge un élément nouveau et doivent impérativement selon la

jurisprudence passer par la voie du préalable administratif.

6.2. L'examen du recours.

L'intimé a contesté la décision en faisant valoir une aggravation du degré d'autonomie de l'administrée dès avant la date de la décision et même dès avant la date à laquelle il a fait part au Service de sa demande de révision médicale.

Dès lors que le recours saisit le juge de l'intégralité du litige, en ce compris de l'aspect médical non examiné explicitement mais repris dans la décision par la référence à une décision médicale antérieure et donc de ce fait repris implicitement, le recours est susceptible de porter sur la perte d'autonomie à la date de prise de cours de la décision querellée.

Le tribunal a posé aux parties la question de savoir si la saisine du juge est limitée dans le temps par la demande en révision (irrégulièrement) introduite le 8 mai 2007. Les parties ne se sont pas expliquées sur cette question.

L'intimé maintient sa demande de désignation d'un expert pour la période débutant le 1^{er} mai 2006 sans limitation dans le temps.

La Cour fait droit à cette demande. En effet, la demande de reconnaissance d'une aggravation est irrégulière mais aurait dû être suivie d'une information donnée invitant l'intimé à introduire une demande (avec effet à la même date que la demande effectuée directement auprès du Service) auprès de l'administration communale. Or, le Service n'a pas donné cette information, ni pris de décision d'ordre médical.

Il n'y a donc pas autorité de chose décidée sur l'objet de la demande en l'absence de décision et donc de risque de contrariété.

La désignation d'un expert doit porter sur la perte d'autonomie et sur les éléments médicaux ouvrant le droit aux divers avantages sociaux et fiscaux puisqu'une décision médicale doit nécessairement entraîner cet examen.

Indications de procédure.

Vu les pièces du dossier de la procédure et notamment le jugement contradictoirement rendu le 27 mai 2009 par la 11^{ème} chambre du tribunal du travail de Liège (R.G. n°375.372),

Vu l'appel formé par requête déposée au greffe de la Cour du travail le 29 juin 2009 et régulièrement notifiée à la partie adverse le lendemain, requête portant invitation du greffe adressée aux parties à comparaître à l'audience du 14 septembre 2009 de la 3^{ème} chambre de la Cour du travail (audience d'introduction),

Vu l'ordonnance rendue le 14 septembre 2009 sur la base de l'article 747 du Code judiciaire aménageant les délais pour conclure et fixant la date de

plaidoiries au 8 mars 2009 (lire 2010),

Vu le dossier de l'auditorat du travail de Liège reçu au greffe le 13 juillet 2009, dossier contenant le dossier administratif,

Vu les conclusions de l'appelant reçues au greffe le 30 novembre 2009 (seules déposées),

Vu les conclusions principales et de synthèse de l'intimé reçues au greffe respectivement les 30 octobre 2009, 30 décembre 2009 et 1^{er} mars 2010,

Vu le dossier déposé par l'intimé à l'audience du 8 mars 2010 à laquelle les parties ont été entendues en l'exposé de leurs moyens,

Vu l'avis déposé par le ministère public au greffe en date du 8 avril 2010 et notifié aux parties le lendemain.

Dispositif

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

après en avoir délibéré,

statuant publiquement et contradictoirement,

vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré,

vu l'avis écrit conforme de Madame Corinne LESCART, Substitut général, avis déposé au dossier de procédure en date du 8 avril 2010,

reçoit l'appel,

le déclare non fondé,

confirme le jugement dont appel en ce qu'il reçoit le recours et la demande d'expertise,

par suite de l'effet dévolutif de l'appel, se saisit du fond du litige, avant dire droit pour le surplus, désigne en qualité d'expert le docteur Philippe SCHOUTEDEN dont le cabinet est sis à 4452 PAIFVE, Clos fleuri, 7 lequel est chargé

1) d'examiner Madame E. H.,

2) de dire, après avoir le cas échéant consulté un sapiteur s'il l'estime utile, si, à la date du 1^{er} mai 2006 et ultérieurement jusqu'à la date du dépôt du rapport d'expertise,

a) l'intéressée justifie d'une invalidité permanente de 80% conformément aux dispositions du BOBI, et/ou en outre, mais évaluée conformément au BOBI jusqu'au 26 février 2006 et ensuite conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 8 février 2006 et de son annexe (M.B. du 17 février 2006), justifie soit d'une amputation ou d'une paralysie des membres supérieurs, soit encore d'une cécité totale ou d'une invalidité de 90% pour un handicap affectant la vue, soit enfin d'une invalidité permanente d'au moins 50% découlant directement des membres inférieurs,

b) l'autonomie de l'intéressée est réduite et dans quelle mesure (cf.

l'arrêté royal du 6 juillet 1987, art. 5 et 5^{ter} et l'arrêté ministériel du 30 juillet 1987 fixant les catégories et le guide pour l'évaluation du degré d'autonomie en vue de l'examen au droit à l'allocation d'intégration) et ce sans tenir compte des aménagements, prothèses ou autres moyens destinés à faciliter la vie de l'intéressée ainsi que de la négligence éventuelle de l'intéressée dans le suivi de son traitement médical hormis s'il est une conséquence de son affection ce qui peut être un facteur déterminant,

invite l'expert à se conformer pour la réalisation de sa mission d'expertise aux dispositions des articles 966 et suivants du Code judiciaire, hormis les dérogations mentionnées ci-après et plus précisément :

- 1) informer la Cour et les parties par pli simple dans les quinze jours de la notification faite à l'expert de sa désignation (cf. Code judiciaire, art. 972, §1^{er}), d'une part, de l'acceptation de sa mission et, d'autre part, de la date de la première séance d'expertise en veillant à entamer sa mission si possible dans les six semaines,
- 2) sans y avoir lieu à réunion d'installation,
- 3) dûment convoquer par pli simple les parties (en l'espèce l'administrateur provisoire et le Service) et leurs conseils médicaux qui les assisteront ou représenteront à l'expertise (les parties sont invitées à préciser très rapidement leur identité à l'expert) et en s'entourant de tous renseignements et documents utiles et après avoir pris connaissance dans les conditions ordinaires de contradiction de l'opinion des médecins-conseils des parties ainsi que de leurs dossiers qu'il invitera les parties à lui transmettre si possible avant la date fixée pour la première réunion,
- 4) relater au rapport la présence des parties (l'administrée et le Service) aux opérations d'expertise, leurs déclarations verbales et réquisitions et y mentionner le relevé des documents et notes remis par elles,
- 5) dresser un rapport de chaque réunion et en adresser copie à la Cour, aux parties (en l'espèce l'administrateur provisoire et le Service) et à leurs conseils médicaux et juridiques,
- 6) tenter de les concilier,
- 7) adresser, à la fin de ses travaux, à la cour, aux parties (en l'espèce l'administrateur provisoire et le Service) et à leurs conseils médicaux et juridiques, ses constatations auxquelles il joint un avis provisoire, en leur laissant un délai raisonnable, compte tenu de la nature du litige, dans lequel les parties doivent formuler leurs observations,
- 8) recevoir les observations des parties et y répondre, sans tenir compte des observations adressées tardivement,
- 9) inclure l'état d'honoraires et de frais d'expertise conforme à l'arrêté royal du 14 novembre 2003 fixant le tarif des honoraires et frais dus aux experts désignés par les juridictions du travail dans le cadre d'expertises médicales concernant les litiges relatifs aux allocations aux personnes handicapées, aux prestations familiales pour travailleurs salariés et indépendants, à l'assurance chômage et au régime obligatoire soins de santé et indemnités,
- 10) adresser son rapport final motivé, ainsi que les documents et notes des parties, au greffe de la cour du travail de Liège, section de Liège,

dans les cinq mois de la notification du présent arrêt et en même temps, adresser aux parties (en l'espèce l'administrateur provisoire et le Service) et à leurs conseils, par pli simple, une copie certifiée conforme du rapport et de l'état d'honoraires et de frais,

11) en cas de possibilité de retard, justifier celui-ci en informant le président de la chambre avant l'expiration du délai, tout en réservant copie aux parties (en l'espèce l'administrateur provisoire et le Service) et à leurs avocats, des causes du retard ainsi que du délai supplémentaire qui lui apparaît nécessaire pour mener à bien sa mission (Code judiciaire, art. 974, §2),

renvoie la cause au rôle,
réserve les dépens d'appel, les dépens d'instance étant liquidés à zéro euro du fait que l'intimé a comparu personnellement.

Ainsi jugé par

M. Michel DUMONT, Président,
M. José BEMELMANS, Conseiller social au titre de travailleur indépendant,
M. Marc LINCE, Conseiller social au titre d'employé,
qui ont assisté aux débats de la cause,
assistés lors de la signature de Mme Sandrine THOMAS, Greffier,
qui signent ci-dessous

le greffier,

les conseillers sociaux,

le Président,

et prononcé en langue française, à l'audience publique de la **TROISIEME CHAMBRE** de la **COUR DU TRAVAIL DE LIEGE**, section de Liège, en l'extension du palais de justice de Liège, rue Saint-Gilles, 90c, le **DIX MAI DEUX MILLE DIX** par le Président et le Greffier.

Le Greffier

Le Président

Mme S. THOMAS

M. M. DUMONT