

II. Arbeidshof van afdeling Luik, arrest van 6 april 2021

Artikelen 109*bis* en 106 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 - Artikel 215*quater* van het Koninklijk besluit van 3 juli 1996 – Socioprofessionele re-integratie – Discretionaire bevoegdheid van de HCGRI – Externe en interne wettigheidscontrole door de hoven en rechtbanken – Valorisatie van een potentiële arbeidsgeschiktheid – Re-integratie in een werkomgeving – Geen manifeste beoordelingsfout van de Hoge Commissie van de Geneeskundige Raad voor Invaliditeit

De **bevoegdheid** van de Hoge Commissie van de Geneeskundige Raad voor Invaliditeit betreffende het onderzoek naar de legitimiteit van de tenlasteneming, door de uitkeringsverzekering, van een re-integratieprogramma met het oog op de professionele re-integratie in de zin van de artikelen **109bis** van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 en **215quater** van haar koninklijk uitvoeringsbesluit van 3 juli 1996, wordt **discretionair** uitgeoefend, wat de controle van de hoven en rechtbanken beperkt tot een **externe en interne wettigheidscontrole**.

Bij lezing van bovengenoemde artikelen moet immers worden vastgesteld dat in de reglementering niet wordt gepreciseerd onder welke voorwaarden de tenlasteneming van de opleidingskosten kan worden toegekend.

Bijgevolg heeft een verzekerde die tijdelijk als arbeidsongeschikt is erkend, over veel beroepsbekwaamheden beschikt (wegens zijn of haar opleiding en loopbaan) en die besluit om uit eigen beweging een opleiding van zijn of haar keuze te volgen om werk te vinden in een volledig nieuw interessegebied (verandering van loopbaan om persoonlijke redenen), niet *ipso facto* een subjectief recht op de financiële tenlasteneming, door de uitkeringsverzekering, van de kosten die verbonden zijn aan het volgen van die opleiding. Dit beginsel geldt zelfs indien de nieuwe bekwaamheden die hij of zij aan het einde van de opleiding heeft verworven, hem of haar daadwerkelijk in staat hebben gesteld een job te vinden. De verzekerde kan dus niet op wettige wijze zijn of haar feitelijke situatie als argument aanvoeren om deze tenlasteneming te eisen (die met name de terugbetaling van het inschrijvingsgeld, het schoolmateriaal en het vervoer omvat, maar ook het voordeel van een vermoeden van arbeidsongeschiktheid voor de gehele duur van de opleiding, alsook een premie van 5 EUR per gevolgde opleidingsuur en 500 EUR in geval van slagen).

Aangezien het Hof, gelet op de medisch-administratieve elementen in het dossier, meent dat de verzekerde, zodra haar gezondheidstoestand was gestabiliseerd, reeds over voldoende troeven beschikte om haar arbeidsgeschiktheid te valoriseren, zo nodig op korte of middellange termijn, is het van oordeel dat de Hoge Commissie van de Geneeskundige Raad voor Invaliditeit noch in rechte noch in feite een manifeste beoordelingsfout heeft gemaakt.

A.R. 19/617/A

... t./RIZIV

...

II. Faits et antécédents pertinents

Il ressort des documents déposés au dossier de la procédure et des explications fournies à l'audience que :

- madame ... est née le ...
- en termes de formations :
 - elle a obtenu son CESS, option sciences appliquées, en 1985
 - en 1996, elle réussit un patronat en fleuristerie
 - en 2003, elle poursuit une formation en pédicure médicale
 - en 2005, elle suit une formation en esthétique
 - en 2006, elle suit une formation en secrétariat/langues via FOREM ;
- sur le plan professionnel :
 - à partir de l'année 1988, elle a exercé le métier de fleuriste pendant de nombreuses années
 - dès juillet 2005, elle a par ailleurs commencé une activité indépendante en esthétique
 - d'avril 2013 à septembre 2014, elle a été employée esthéticienne
 - elle s'est retrouvée au chômage de 2014 à 2015
 - elle a été esthéticienne ouvrière de 2015 à 2016 ;
- elle s'est retrouvée en incapacité à partir de l'année 2016 ; elle présente, notamment, des douleurs aux coudes
- elle explique avoir reçu son formulaire C4 médical dans le courant de l'année 2018
- ayant décidé de se réorienter sur le plan professionnel, elle a sollicité la prise en charge par l'INAMI d'une formation d'assistante en pharmacie (formation d'une durée de deux ans qu'elle a débuté en septembre 2018)
- par courrier du 14 décembre 2018, l'INAMI a notifié à madame ... la décision suivante, prise par la Commission supérieure du Conseil médical de l'invalidité :

" (...) Réadaptation professionnelle – première demande.

(...) Madame,

La Commission supérieure du Conseil médical de l'invalidité (CSCMI) a décidé, en sa séance du 14 décembre 2018, de refuser la demande de prise en charge financière de la formation d'assistant en pharmacie pour le motif suivant :

Compte tenu du prescrit des articles 109bis de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 et 215quater de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, la Commission supérieure du Conseil médical de l'invalidité, en sa séance du 12 décembre 2018, a décidé de refuser la prise en charge des frais liés au suivi de la formation : "assistant en pharmacie". Cette formation n'est pas nécessaire, en soi, en vue de restaurer votre capacité de travail initiale, ni pour valoriser votre capacité de travail potentielle en vue d'une intégration complète dans un milieu de travail. Vous possédez des compétences qui vous permettent de retourner sur le marché de l'emploi une fois votre état de santé stabilisé."

Si vous n'êtes pas d'accord avec la présente décision, il vous est loisible d'introduire un recours devant le Tribunal du travail dans le ressort duquel est situé votre domicile (...)"

Il s'agit de la décision litigieuse.

Par requête remise au greffe du Tribunal du travail de Liège, division Liège, le 25 février 2019, madame ... a introduit un recours contre la décision précitée. Tel que précisé en termes de conclusions, elle a sollicité :

- que sa demande soit déclarée recevable et fondée

- ce fait, la condamnation de l'INAMI à la prise en charge financière de la formation d'assistante en pharmacie réalisée par madame ... depuis le mois de septembre 2018 jusqu'à son entière réalisation conformément aux articles 109*bis* de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 et 215*quater* de l'arrêté royal du 3 juillet 1996
- la condamnation de l'INAMI aux dépens de la procédure, liquidés pour madame ... à la somme de 113,18 EUR à titre d'indemnité de procédure.

L'INAMI concluait quant à lui au caractère non fondé de la demande.

III. Jugement contesté

Par le jugement critiqué, prononcé le 20 mai 2020, les premiers juges ont :

- dit le recours recevable mais non fondé
- confirmé la décision dont recours
- condamné l'INAMI aux dépens, soit l'indemnité de procédure liquidée pour madame ... à la somme de 113,18 EUR ainsi qu'à la contribution de 20,00 EUR visée par la loi du 19 mars 2017.

VI. Objet de l'appel et position des parties

1.

Par requête remise au greffe de la Cour le 11 juin 2020, madame ... demande à la Cour de réformer le jugement critiqué.

Elle fait notamment valoir, à l'appui de son appel, un courrier établi le 17 juin 2020 par le Docteur ... médecin-conseil, signalant revoir son jugement initial et estimant que "cette formation aurait pu être prise en charge". madame ... a par ailleurs expliqué :

- qu'il ne lui était plus possible d'exercer les précédentes professions exercées
- que la formation suivie en secrétariat/langues via le FOREM était ancienne et peu qualifiante
- qu'une formation d'assistante en pharmacie était, en l'espèce, une réelle piste lui permettant de reprendre le travail.

2.

L'INAMI ne formule pas d'appel incident.

...

L'INAMI fait notamment valoir que :

...

- madame ... ne répond pas aux conditions légales reprises aux articles 109*bis* de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 et 215*quater* de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 ;

L'appel doit donc, à titre subsidiaire, être déclaré non fondé.

...

VI. Discussion

1. Quant à la décision de refus de prise en charge de frais de formation

Aux termes de l'article 109*bis* de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (la Cour met en évidence) :

“Le Conseil médical de l'invalidité a pour mission d'autoriser la prise en charge par l'assurance indemnités des programmes de réadaptation professionnelle en faveur des bénéficiaires de l'assurance indemnités. Les conditions auxquelles cette mission peut être exercée par les médecins-conseil visés à l'article 153 sont déterminées par le Roi, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les prestations de réadaptation professionnelle ainsi que les conditions et modalités de la prise en charge de ces programmes.

Le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, également les modalités de prise en charge des coûts relatifs à l'intégration effective du titulaire après un processus de réadaptation professionnelle.

Les avantages financiers visés aux alinéas 2 et 3 sont refusés lorsque le titulaire bénéficie d'avantages similaires octroyés en vertu d'un décret, d'un arrêté ou d'une ordonnance, par les services et organismes des Régions et des Communautés qui participent à la réinsertion professionnelle des titulaires en incapacité de travail. Si le montant de ces avantages est inférieur au montant des avantages octroyés dans le cadre de l'assurance indemnités, l'intéressé peut prétendre à la différence à charge de l'assurance.

La disposition visée à l'alinéa précédent n'est pas d'application lorsque les décrets, arrêtés ou ordonnances précités interdisent le cumul ou autorisent un cumul limité des avantages qu'ils octroient avec des avantages similaires accordés en vertu d'autres législations.”

Par ailleurs, en vertu de l'article 215*quater* de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 :

*“Les prestations de réadaptation professionnelle, visées à l'article 109*bis*, alinéa 2 de la loi coordonnée, comprennent toutes les interventions ou tous les services visant à restaurer tout ou partie de la capacité de travail initiale du titulaire reconnu incapable de travailler ou à valoriser la capacité de travail potentielle de ce titulaire, en vue de son intégration complète dans un milieu de travail.*

Elles comprennent notamment tout examen, tel qu'un examen d'orientation professionnelle, visant à déterminer la possibilité d'entreprendre un programme de réadaptation professionnelle et son utilité, et toute formation, encadrement ou apprentissage, qui contribue directement à l'intégration, visée à l'alinéa 1^{er}.”

2.

Les premiers juges ont estimé que la mission confiée par l'article 109*bis* précité au Conseil médical de l'invalidité, ne relevait pas d'une compétence liée.

Ils ont dès lors conclu à un contrôle de légalité et non d'opportunité.

La Cour relève que d'après la doctrine, dont la Cour estime devoir suivre les enseignements (H. MORMONT, "La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale", R.D.S., 2013, pp. 355 et s. – la Cour met en évidence) :

" (...) 22. Dans le contentieux de la sécurité sociale, la problématique des pouvoirs du juge fait traditionnellement l'objet d'une division fondamentale, fondée sur le type de compétence, liée ou discrétionnaire, exercée par l'administration.

En résumant de manière importante, on peut retenir que lorsque l'administration n'a pas de pouvoir de décision propre mais ne fait que reconnaître, ou refuser de reconnaître, un droit subjectif, c'est-à-dire une "obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt propre" ou encore un "avantage subordonné à des conditions objectives formulées d'une manière telle qu'elles ne laissent aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité", il est question d'une compétence liée.

À l'inverse, **lorsque l'administré ne peut se prévaloir d'une telle obligation précise et directe en sa faveur mais que c'est la décision de l'administration qui crée le droit ou qui limite un droit existant en faisant usage de la marge d'appréciation en opportunité qui lui est laissée par la loi, il est question d'une compétence discrétionnaire.**

(...) 24. Du point de vue des pouvoirs du juge, les conséquences suivantes sont classiquement déduites de la distinction évoquée ci-dessus.

Lorsque le pouvoir de l'administration est lié ou relève de la seule liberté d'interprétation, le juge exerce un pouvoir de pleine juridiction, en ce compris de substitution.

Ce contrôle se caractérise par l'obligation pour le juge de statuer sur le droit subjectif en cause non seulement en vérifiant la légalité de la décision administrative sous l'angle des griefs que lui adresse le demandeur, mais en examinant l'ensemble des conditions de ce droit durant la période dont il est saisi, y compris celles de ces conditions qui n'auraient pas été abordées par l'administration dans la décision attaquée.

Pour ce faire, le juge exerce un contrôle complet, et non marginal. Il a l'obligation, si nécessaire, de requalifier les faits qui lui sont soumis. Enfin, et surtout, le juge doit, en cas d'annulation de la décision, se substituer à l'administration. (...)

Si par contre l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, les pouvoirs du juge sont plus réduits. Sous peine de porter atteinte à la séparation des pouvoirs, **l'action du juge ne peut priver l'administration de son pouvoir d'appréciation et se limite donc à un contrôle "de légalité"**. Il peut en pareille hypothèse annuler une décision administrative dont il constate l'illégalité, mais ne peut en principe se substituer à l'administration pour remplacer la décision qu'il annule. Ce contrôle de légalité ne doit, pour autant, pas être sous-estimé. Il porte tant sur la légalité externe de l'acte, c'est-à-dire la compétence de son auteur et le respect des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, que sur sa légalité interne, c'est-à-dire sur l'éventuel détournement de pouvoir ou les erreurs de droit et de fait."

La Cour du travail de Mons (C.T. Mons, 28.04.2016, J.T.T., 2016, pp. 377-378 – la Cour de céans met en évidence) souligne également, dans un sens similaire, que :

"3. Traditionnellement, une distinction est faite entre le pouvoir discrétionnaire et les compétences liées. **Une compétence est liée lorsqu'une règle de droit détermine le contenu ou l'objet de la décision que l'administration est tenue de prendre lorsque certaines conditions sont remplies. L'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire lorsque le législateur lui confère une certaine liberté dans l'exercice des compétences attribuées et lui permet de choisir la solution qui s'avère être la plus adéquate dans les limites de la loi.**

4. Il se déduit du caractère non limitatif des critères que l'article 94 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 énonce comme justification possible de la décision du directeur du bureau de chômage que celui-ci dispose en principe d'un pouvoir discrétionnaire d'accepter que le chômeur bénéficie du régime dérogatoire visé par cette disposition.

5. Les juridictions du travail qui connaissent de la contestation relative à la décision prise par l'administration dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire peut contrôler la légalité de la décision attaquée et examiner si l'administration n'a pas excédé son pouvoir de manière déraisonnable ou arbitraire, mais ne peut priver l'autorité désignée de son pouvoir d'appréciation ni se substituer à celle-ci. Il revient au juge, non pas de se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs, mais d'exercer un contrôle de légalité externe et interne de l'acte administratif contesté, le contrôle de légalité interne comprenant celui de l'erreur manifeste d'appréciation."

En l'espèce, les premiers juges ont, à juste titre, estimé que :

"Comme rappelé très judicieusement par Monsieur l'Auditeur en son avis écrit, ni la loi du 14 juillet 1994 ni l'arrêté royal du 3 juillet 1996 ne décrivent les conditions d'octroi de la réadaptation professionnelle. Cela a pour conséquence que la marge d'appréciation de la CSCMI lors de l'autorisation de prise en charge est très large.

Le Tribunal fait sien le raisonnement de Monsieur l'Auditeur de division, le contrôle du tribunal en l'espèce quant à la décision dont recours est un contrôle de légalité et pas d'opportunité."

La Cour ne peut que constater, à la lecture des articles 109bis de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 et 215quater de l'arrêté royal du 3 juillet 1996, que la réglementation ne précise pas les conditions auxquelles la prise en charge de frais de formation (comme en l'espèce) peut être accordée.

La Cour en déduit que le Conseil médical de l'invalidité dispose, dans ce cadre, d'une compétence discrétionnaire.

Le contrôle pouvant être exercé par les juridictions du travail – et donc par la Cour – est dès lors un contrôle de légalité externe (portant sur la compétence de son auteur et le respect des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité) et de légalité interne (portant sur l'éventuel détournement de pouvoir ou sur d'éventuelles erreurs de droit ou de fait).

En l'espèce, la légalité externe de la décision litigieuse n'est pas mise en cause. Il n'est pas contesté que la décision a été prise par l'institution compétente et qu'elle satisfait, sur le plan formel, aux prescrits légaux.

Sur le plan de la légalité interne, la décision litigieuse est notamment motivée par le fait que *"Cette formation n'est pas nécessaire, en soi, en vue de restaurer votre capacité de travail initiale, ni pour valoriser votre capacité de travail potentielle en vue d'une intégration complète dans un milieu de travail. Vous possédez des compétences qui vous permettent de retourner sur le marché de l'emploi une fois votre état de santé stabilisé"*

L'extrait du procès-verbal de la Commission supérieure du Conseil médical de l'invalidité fait état d'avis défavorables, préalables à la décision litigieuse, tant du médecin-conseil que de l'expert social.

En termes de conclusions, l'INAMI souligne qu'au vu des éléments produits au dossier (descriptif des formations suivies et des emplois exercés mais aussi informations médicales dont il ressort que la situation médicale de madame ... se serait pour partie améliorée, notamment au niveau du coude droit), aucun élément médical ne permet à ce stade de se prononcer sur un état d'inaptitude définitive aux postes exercés ou aux postes envisageables au vu des compétences acquises (en ce compris la formation suivie en langue/secrétariat).

La Cour souligne qu'il est indéniable que madame ... s'est montrée déterminée à retrouver un emploi, notamment en s'inscrivant à une nouvelle formation (et a atteint son objectif). Ce constat ne peut toutefois, à lui seul, justifier que sa demande originaire soit déclarée fondée.

Madame ... n'avance pas d'argument permettant de considérer que le Conseil médical de l'invalidité aurait commis une erreur de droit ou de fait dans le cadre de la décision litigieuse. En effet, à titre d'exemple, il ne ressort notamment d'aucune pièce produite que la décision litigieuse serait fondée sur des informations médicales inadéquates ou erronées.

À l'estime de la Cour, madame ... ne rapporte pas davantage la preuve d'une erreur manifeste d'appréciation. En effet, le Conseil médical de l'invalidité a pu considérer qu'au vu des différentes formations suivies par madame ... (notamment une formation en secrétariat/langues) mais aussi des différents emplois exercés, madame ... disposait déjà d'atouts permettant de valoriser, le cas échéant à court ou moyen terme, sa capacité de travail.

Si, *a posteriori*, le choix de madame ... de suivre la formation d'assistante en pharmacie s'est avéré payant (puisque madame ... a confirmé, à l'audience, avoir trouvé un travail dans ce secteur) et a pu motiver le médecin-conseil qui avait initialement émis un avis négatif à revoir sa position (estimant finalement que la formation aurait pu être prise en charge), il reste qu'aucun élément produit au dossier ne permet de conclure à l'erreur *manifeste* d'appréciation dans le chef du Conseil médical de l'invalidité.

L'appel est déclaré non fondé.

...

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,

Entendu l'avis oral du ministère public, auquel les parties n'ont pas souhaité répliquer,

Reçoit l'appel,

Dit l'appel non fondé,

Dans les limites de la saisine de la Cour, confirme le jugement dont appel en ce qu'il a :

- dit le recours non fondé
- confirmé la décision dont recours ;

...