

### III. Cour du travail de Liège, division Namur, 17 février 2015

#### Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs

*Les obligations formelles ou procédurales, telle que celle de motivation, imposées aux institutions chargées de l'octroi des prestations sont dépourvues de sanction effective puisque le constat de leur violation reste sans conséquence pour l'assuré social concerné. En effet les litiges en matière de sécurité sociale, hormis ceux portant sur des sanctions administratives ou qui s'ouvrent pas des décisions de nature discrétionnaire, ont pour objet un droit subjectif, c'est-à-dire le droit à la prestation sociale en cause pour une période donnée.*

R.G. 2014/AN/13

P.C. c./INAMI

...

#### 1. Les antécédents de la procédure

1. La décision qui ouvre le litige a été prise le 23 décembre 2009 par la Commission régionale du Conseil médical de l'invalidité de l'Institut national d'assurance maladie invalidité, ci-après l'INAMI. Elle a notifié à Madame C., qu'elle considérait cette dernière comme n'étant plus incapable de travailler au sens de l'article 20 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 à partir du 4 janvier 2010.

2. Par une requête du 22 mars 2010, Madame C. a contesté cette décision et demandé qu'il soit dit pour droit qu'elle était toujours en incapacité de travail au sens de l'article 20 précité, depuis le 4 janvier 2010. Elle demandait également les intérêts sur les sommes lui revenant à titre d'indemnités, le bénéfice de l'exécution provisoire et les dépens.

3. Par un jugement du 13 juillet 2011, le Tribunal du travail de Namur a dit la demande recevable. Il a désigné un expert judiciaire et réservé à statuer pour le surplus.

Par le jugement attaqué du 20 décembre 2013, le tribunal, entérinant les conclusions de l'expert, a dit la demande non fondée. Il a condamné l'INAMI aux frais de l'expertise et à une indemnité de procédure liquidée à 120,25 EUR.

4. Par son appel, Madame C. sollicite la réformation du jugement et qu'il soit fait droit à sa demande originaire. Elle évalue à 1 EUR provisionnel les indemnités qu'elle postule. Elle demande toujours les intérêts, l'exécution provisoire et les dépens.

5. L'INAMI demande la confirmation pure et simple du jugement et qu'il soit statué comme de droit quant aux dépens.

## 2. Discussion

### a. Le rapport de l'expert

6. Les conclusions du rapport de l'expert sont les suivantes :

Les lésions et troubles fonctionnels dont Madame C. est atteinte entraînent un taux d'incapacité de travail estimé globalement à 50 %.

À la date du 4 janvier 2010 et encore actuellement, Madame C. n'est pas incapable, en raison de lésions et de troubles fonctionnels, d'exercer une quelconque activité professionnelle dont elle pourrait être équitablement chargée, eu égard à sa condition, son état de santé et sa formation professionnelle.

### b. La position de Madame C.

7. Madame C. rappelle l'évolution de sa situation médicale, récemment aggravée, ainsi que ses conséquences, notamment sur l'activité de son époux.

Elle fait valoir en premier lieu que la décision attaquée ne satisferait pas aux obligations de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 et de la "charte" de l'assuré social. Cette décision doit donc être annulée. Le jugement qui n'aurait pas examiné ce moyen doit également être réformé pour absence de motivation suffisante.

Madame C. indique ne pouvoir souscrire au rapport de l'expert en ce qui concerne l'appréciation de sa capacité de travail. Elle conteste l'impartialité de l'expert dans la mesure où, à son arrivée à la première séance d'expertise, il était déjà en conversation avec le médecin-conseil de l'INAMI. Il en est résulté un défaut de contradiction et une apparence de partialité.

Madame C. souligne également que l'expert avait réalisé une première évaluation, à 82 %, de son incapacité de travail, avant même d'investiguer ses pathologies neuro-psychiatriques. Dès lors que ces dernières, selon son médecin-conseil justifient à elles seules une incapacité de 50 %, il faut en déduire une incapacité de 100 % comme requis par la réglementation.

Par ailleurs, l'évaluation de l'expert ne tiendrait pas suffisamment compte de son parcours et de sa formation puisqu'elle est très faiblement qualifiée et n'a jamais travaillé que dans un restaurant ou à la fabrication de galettes. Elle souligne encore avoir subi une nouvelle intervention en décembre 2013, justifiée par des lésions abdominales.

Madame C. demande en conséquences un complément d'expertise ou la désignation d'un nouvel expert.

### c. La position de l'INAMI

8. L'INAMI conteste l'ensemble des moyens invoqués par Madame C.

Il fait valoir en premier lieu que sa décision contestée est suffisamment motivée. Madame C. n'ignorait d'ailleurs rien des motifs qui fondent cette décision, même s'ils étaient exprimés en termes synthétiques.

Il conteste de même la partialité de l'expert alléguée par Madame C. Il rappelle que l'expert a prêté serment. Il indique que la seule présence du médecin de l'INAMI dans son cabinet au moment où Madame C. y est entrée est insuffisante pour en tirer de telles conclusions.

L'INAMI souligne que le rôle de l'expert est de donner un avis lorsqu'existe une contestation médicale. Le seul fait que l'expert ne se soit pas rangé au point de vue de Madame C. et de son médecin ne permet pas de remettre son rapport en cause.

Enfin, le dernier rapport médical déposé par Madame C. ne peut remettre en cause une décision qui concerne une situation antérieure de plus de quatre ans.

#### d. L'avis du ministère public

9. Madame le substitut général estime l'appel recevable mais non fondé.

Elle considère qu'il n'existe pas de motif suffisant pour remettre en cause l'avis émis par l'expert. La procédure d'expertise s'est déroulée normalement, l'expert a fait appel à un spécialiste et il a énuméré un certain nombre de professions restant accessibles à Madame C.

#### e. La position de la Cour

### LA MOTIVATION FORMELLE DE LA DÉCISION OUVRANT LE LITIGE

10. Selon l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi doivent faire l'objet d'une motivation formelle. L'acte administratif est quant à lui défini au même article 1<sup>er</sup> comme l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative.

En vertu de l'article 3 de la même loi, la motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate, c'est-à-dire claire et précise<sup>1</sup>.

On entend par motivation adéquate toute motivation qui fonde raisonnablement l'acte administratif<sup>2</sup>. La motivation peut s'entendre de manière plus restreinte pour les actes qui procèdent d'une compétence liée, pour lesquels l'administration peut se borner à indiquer les éléments de fait et les articles de loi sur la base desquels elle était tenue de prendre une décision<sup>3</sup>, que lorsqu'elle exerce une compétence discrétionnaire et donc un pouvoir entier d'appréciation<sup>4</sup>.

L'obligation de motivation formelle des actes administratifs n'impose pas à l'auteur de l'acte de répondre aux arguments développés par l'administré contre la décision à laquelle il s'oppose<sup>5</sup>.

La motivation doit en principe se trouver dans l'acte administratif lui-même, mais peut aussi ressortir d'autres documents auxquels il est fait référence dans l'acte et dont l'intéressé a été préalablement informé<sup>6</sup>.

L'article 4 énonce par ailleurs une série d'exceptions à l'obligation de motivation (liées à la sécurité extérieure de l'État, à l'ordre public, au respect de la vie privée ou du secret professionnel). Il n'est pas contesté qu'elles ne peuvent pas s'appliquer en l'espèce.

1. P. Lewalle et L. Donnay, *Contentieux administratif*, 3e éd., Éd. de la faculté de droit de Liège n° 182.

2. Cass., 03.02.2000, Bull., n° 89 ; Cass., 11.09.2003, C.01.0114.N, Juridat ; Cass., 10.01.2013, F.12.0060.F, Juridat.

3. Cass., 14.04.2003, Pas., n° 251.

4. P. Lewalle et L. Donnay, *op. cit.*, n° 182 et les références citées ; M. Leroy, *Contentieux administratif*, Anthemis, 2011, 5e éd., p. 412.

5. Cass., 13.10.2010, P.10.1514.F, Juridat.

6. Cass., 29.05.2008, C.07.0193.N, Juridat.

11. L'article 13 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social comporte une exigence comparable de motivation des décisions d'octroi d'un droit, d'un droit complémentaire, de régularisation d'un droit, ou de refus de prestations sociales. Les articles 14 et 15 de la même loi énoncent par ailleurs un certain nombre de mentions obligatoires pour les décisions d'octroi ou de refus des prestations ou encore de répétition d'indu.

12. Les litiges en matière de sécurité sociale, hormis ceux portant sur des sanctions administratives ou qui s'ouvrent par des décisions de nature discrétionnaire, ont pour objet un droit subjectif, de nature politique<sup>7</sup>, c'est-à-dire le droit à la prestation sociale en cause, pour une période donnée<sup>8</sup>.

Il s'agit donc d'un contentieux subjectif, portant sur un droit, et non objectif, c'est-à-dire dirigé contre un acte<sup>9</sup>.

13. Il en découle que l'appréciation des juridictions du travail dans ce cadre n'est pas limitée à la validité de la décision administrative attaquée.

Les juridictions ont en effet l'obligation, en cas de constat d'illégalité de cette décision, de substituer leur appréciation du droit subjectif en cause à celle de l'administration<sup>10</sup>, faisant ainsi ce que cette dernière eût dû faire, en examinant toutes les conditions d'octroi de ce droit, en ce compris celles non abordées par la décision<sup>11</sup>, sous la seule réserve des droits de la défense et du principe dispositif.

14. Par conséquent, les obligations formelles ou procédurales, telle que celle de motivation, imposées aux institutions chargées de l'octroi des prestations sont dépourvues de sanction effective puisque le constat de leur violation reste sans conséquence pour l'assuré social concerné, à tout le moins sous l'angle du droit subjectif en cause et de son examen par les juridictions du travail<sup>12</sup>.

15. Au regard de l'ensemble de ce qui précède, les contestations soulevées par Madame C. quant à la régularité formelle de la décision attaquée restent sans conséquence sur l'octroi éventuel du droit aux indemnités d'incapacité de travail qu'elle postule.

Ces contestations sont donc sans pertinence et peuvent ne pas être examinées.

## LA RÉGULARITÉ DE L'EXPERTISE

16. L'expert judiciaire est tenu à une obligation d'impartialité similaire à celle des juges, ce qui ressort tant de la formule de son serment prescrite par l'article 986 du Code judiciaire que des dispositions du même code concernant la récusation des experts.

Ces textes énoncent notamment que les experts peuvent être récusés par les motifs pour lesquels la récusation est permise à l'égard des juges, qui comprennent, entre autres, la suspicion légitime et l'inimitié capitale à l'égard d'une des parties.

7. Cass. 21.12.1956, Pas., 1957, I, p. 430 ; W. Ganshof van der Meersch, "Existe-t-il des droits administratifs et sociaux distincts des droits politiques et dépourvus de garanties constitutionnelles ?" conclusions avant Cass., 21.12.1956, J.T., 1957 ; P. Wigny, "Droits administratifs subjectifs - À propos de l'arrêt de la Cour de cassation du 21.12.1956", J.T., 1957, p. 361.

8. J.F. Neven et H. Mormont, "Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale" in M. Westrade et S. Gilson (dir.), *Le contentieux du droit de la sécurité sociale*, Anthémis, 2012, p. 418 et les références citées.

9. P. Gosseries, "Contentieux de la sécurité sociale : compétence d'attribution et saisine des juridictions du travail", J.T.T., 1981, p. 291.

10. Cass., 26.02.1975, Pas., p. 665 ; Cass., 18.06.1984, Pas., p. 1271 ; Cass., 13.03.2000, Pas., p. 562.

11. J.F. Neven et H. Mormont, op. cit., n° 14.

12. J.F. Neven et H. Mormont, op. cit., n° 16.

17. En l'espèce, le fait allégué par Madame C., à savoir que le médecin conseil de l'INAMI aurait déjà été présent dans le cabinet de l'expert lorsqu'elle y est arrivée pour la première réunion d'expertise, n'est pas, à le supposer démontré, de nature à faire peser sur l'expert une apparence de partialité de nature à invalider son rapport. Madame C. n'indique par ailleurs pas que les deux médecins auraient été en train d'échanger au sujet du litige médical, ce qui pourrait éventuellement se comprendre comme une atteinte aux principes du contradictoire et de l'égalité des armes.

18. Par ailleurs, Madame C. s'est abstenue de recourir à la procédure de récusation de l'expert que lui ouvraient les articles 966 et suivants du Code judiciaire.

19. Pour ce double motif, la Cour du travail décide de ne pas écarter le rapport de l'expert en raison de la partialité, ou de l'apparence de partialité, qui lui est imputée.

### LE DROIT AUX INDEMNITÉS

20. L'assurance indemnités de travailleurs indépendants et des conjoints aidants est régie par l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants.

21. Aux termes de l'article 19 de l'arrêté royal, au cours des périodes d'incapacité primaire, soit au cours des douze premiers mois d'incapacité, le titulaire est reconnu se trouver en état d'incapacité de travail lorsque, en raison de lésions ou de troubles fonctionnels, il a dû mettre fin à l'accomplissement des tâches qui étaient afférentes à son activité de titulaire indépendant et qu'il assumait avant le début de l'incapacité de travail. Il ne peut en outre exercer une autre activité professionnelle, ni comme travailleur indépendant ou aidant, ni dans une autre qualité. Lorsque, au moment ou débute l'état d'incapacité de travail, le titulaire n'exerçait plus d'activité professionnelle, l'état d'incapacité est apprécié en fonction de l'activité de travailleur indépendant qu'il a exercée en dernier lieu.

Selon l'article 20 du même arrêté, au cours de la période d'invalidité, soit au-delà des douze premiers mois, le titulaire est reconnu se trouver en état d'incapacité de travail lorsqu'il est satisfait à l'article 19 et, qu'en outre, il est reconnu incapable d'exercer une quelconque activité professionnelle dont il pourrait être chargé équitablement, tenant compte notamment de sa condition, de son état de santé et de sa formation professionnelle.

22. En l'espèce, l'expert conclut à l'absence, pour toute la période litigieuse, une incapacité de travail de Madame C. au sens de l'article 20 précité.

L'expert arrive à cette conclusion après avoir :

- rappelé les antécédents professionnels et scolaires de Madame C., à savoir des études arrêtées en 3<sup>e</sup> professionnelle, un travail d'apprentie vendeuse, de vendeuse indépendante, de serveuse puis de conjoint-aidant de son mari, fabricant de galettes
- énuméré ses antécédents médicaux et ses plaintes, à savoir des douleurs inguinales, aux talons et aux poignets, des migraines et un fond dépressif chronique
- énoncé les médications prises et sa situation diagnostique : arthrose cervicale et lombaire, gonarthrose, canal carpien bilatéral, hernie inguinale, tendinite, migraines et fond dépressif chronique
- procédé à un examen clinique puis à l'examen d'un grand nombre de documents médicaux
- sollicité une évaluation psychiatrique par un spécialiste ayant conclu que l'état dépressif chronique d'intensité relativement modérée justifiait d'une certaine incapacité mais n'apparaissait certainement pas à lui seul susceptible de remplir le critère de l'incapacité totale

- donné un avis provisoire défavorable à la reconnaissance d'une incapacité de travail totale mais l'évaluant à 50 % en l'absence de répercussions fonctionnelles majeures et compte tenu de la possibilité d'exercer encore des activités légères comme celles, déjà accomplies, de vente ou de livraison de matériel léger
- répondu point par point à la note de faits directoires du médecin conseil de Madame C. et confirmé ainsi son évaluation provisoire.

23. Le rapport de l'expert est par conséquent, complet, détaillé et motivé. Les constats posés par l'expert sont de nature à justifier ses conclusions et il a fait une correcte application des principes qui se déduisent de l'article 20 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 précité.

La Cour considère que les éléments avancés par Madame C. ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère convaincant de l'appréciation faite par l'expert.

Celui-ci a notamment pris en considération la qualification et l'expérience de Madame C., estimant encore possible l'exercice de professions concrètes et qu'elle avait déjà exercées par le passé (vendeuse, notamment de galettes et de cuisines équipées, par ex.).

De même, il n'apparaît pas que l'expert aurait indiqué à Madame C. qu'elle avait une perte de capacité de 82 %, laquelle ne suffirait en toute hypothèse pas à remplir le critère de l'article 20 précité. Rien ne permet non plus d'accréditer la thèse selon laquelle l'expert ou le sapiteur psychiatre aurait évoqué un taux de 50 % pour les seules pathologies psychiatriques. Au contraire, l'évaluation à 50 % faite par l'expert, tant en termes d'avis provisoire que de conclusions, englobe l'ensemble des pathologies, physiques comme psychologiques. De même, l'évaluation psychiatrique faite par le sapiteur Godefroid, reprise par l'expert, exclut certainement que l'état dépressif puisse justifier une incapacité de travail totale.

Par ailleurs, les pièces médicales récentes déposées par Madame C. sont, pour l'essentiel, des protocoles d'examens d'imagerie de l'abdomen qui paraissent mettre en évidence une situation globalement normale, hormis l'hernie inguinale déjà connue de l'expert et dont rien n'indique l'aggravation.

Enfin, aussi regrettable soit-elle, la situation professionnelle ou médicale de l'époux de Madame C. reste sans pertinence pour l'appréciation de la capacité de travail de celle-ci.

24. Au regard de l'ensemble de ce qui précède, la Cour décide que Madame C. n'est pas, depuis le 4 janvier 2010, en état d'incapacité de travail au sens de la section 2 du chapitre III du titre 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 20 juillet 1971, sans qu'aucune nouvelle mesure d'instruction ne soit nécessaire à cet égard.

25. La demande et l'appel qui reposent sur le point de vue inverse, sont non fondés.

## LES DÉPENS

26. En application de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, les dépens doivent être mis à charge de l'INAMI.

Il y a lieu de confirmer la condamnation aux dépens de première instance que contient le jugement attaqué.

Il y a également lieu de mettre à charge de l'INAMI les dépens d'appel de Madame C., liquidés au dispositif du présent arrêt conformément à ce qui est prévu aux articles 1018 du Code judiciaire et 4 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1<sup>er</sup> à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétabilité des honoraires et des frais d'avocat.