



Numéro du répertoire 2020 /
R.G. Trib. Trav. 17/3138/A -
Date du prononcé 10 juin 2020
Numéro du rôle 2019/AL/26
En cause de : AViQ C/ L.

Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Cour du travail de Liège

Division Liège

Chambre 2-H

Arrêt

Sécurité sociale – Personnes handicapées – Budget d'assistance personnelle ; Code réglementaire wallon de l'action sociale, art. 804 ; Arrêté ministériel 04/05/2017 fixant pour l'exercice 2018 les modalités d'octroi du BAP – Réouverture des débats

EN CAUSE :

L'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles, ci-après dénommée l'AVIQ (Agence pour une vie de qualité), organisme d'intérêt public, créée par l'article 2 du Code wallon de l'action sociale et de la santé, tel que modifié par le décret du 3 décembre 2015, dont le siège est établi à 6061 MONTIGNIES-SUR-SAMBRE, rue de la Rivelaine, 21,

partie appelante,

comparaissant par Maître Marie FADEUR qui substitue Maître Michel FADEUR, avocat à 6000 CHARLEROI, rue Léon Bernus, 66

CONTRE :

Madame L.

partie intimée, ci-après dénommée Madame L,

comparaissant par Maître Barbara BENEDETTI, avocat à 4100 BONCELLES, route du Condroz, 61 - 63

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 11 mars 2020, et notamment :

- le jugement dont appel prononcé 17 décembre 2018 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 6^{ème} chambre (R.G. 17/3138/A) ;

- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la cour du travail de Liège, division Liège, le 14 janvier 2019 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le même jour invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 13 mars 2019 ;
- l'ordonnance du 15 mars 2019 basée sur l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique du 11 mars 2019 ;
- les conclusions, les premier et second dossiers de pièces, de la partie intimée, remis au greffe de la cour respectivement les 25 avril 2019 et 31 octobre 2019 ;
- les conclusions de la partie appelante, remises au greffe de la cour le 29 août 2019 ;
- le dossier de pièces de la partie appelante, déposé à l'audience du 11 mars 2020.

Les parties ont plaidé lors de l'audience publique du 11 mars 2020.

Madame Corinne Lescart, substitut général, a déposé le 10 avril 2020 un avis écrit au greffe de la cour. Cet avis notifié aux parties le 14 avril 2020. La partie appelante a répliqué à cet avis écrit. La cause a été prise en délibéré au terme du délai de répliques.

I. LES ANTECEDENTS DU LITIGE

Le 14 avril 2017, Madame L. a introduit auprès de l'AVIQ une demande de budget d'assistance personnelle.

Le 10 mai 2017, l'AVIQ a notifié à Madame L. une décision rédigée en ces termes :

« Faisant suite à votre demande du 14 avril 2017 en vue d'obtenir un budget d'assistance personnelle, je vous informe que, après examen du dossier, vous remplissez les conditions d'intervention permettant de bénéficier d'un BAP.

Toutefois, en raison des crédits disponibles et des critères de priorité prévus par la réglementation pour les demandes introduites en 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017, l'Agence n'est pas en mesure de vous octroyer un budget actuellement.

Votre demande est placée sur une liste d'attente et en fonction des crédits disponibles et des critères de priorité, mes services reprendront contact avec vous afin de réévaluer votre demande. »

Le 9 juin 2017, Madame L. a introduit une demande de réexamen accompagnée de deux nouveaux documents médicaux.

Le 6 juillet 2017, l'AVIQ a notifié à Madame L. le maintien de la décision initiale.

Madame L. a formé recours contre cette dernière décision par requête déposée au greffe du tribunal du travail de Liège, division Liège, le 25 juillet 2017.

Par jugement du 17 décembre 2018, avant faire droit au fond, le tribunal a désigné en qualité d'expert le docteur SADZOT en lui confiant la mission de dire si la pathologie dont souffre Madame L. peut être assimilée à une dégénérescence cortico-basale.

Il s'agit du jugement attaqué.

II. LES DONNEES PERTINENTES

II.1. EN DROIT

L'article 799 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé prévoit :

« Le budget d'assistance personnelle consiste en un droit de tirage calculé sur une base annuelle attribué à une personne handicapée qui est destiné à couvrir la prise en charge financière de tout ou partie de ses frais d'assistance personnelle et la coordination de celle-ci. La fraction du droit de tirage annuel qui n'est pas utilisée ne peut être reportée l'année suivante. »

L'article 804 du même Code précise :

« Dans les limites des crédits disponibles, le ministre détermine annuellement les priorités d'octroi d'un budget d'assistance personnelle sur proposition de l'AWIPH (lire : AVIQ). »

Un arrêté ministériel du 4 mai 2017 fixe les priorités d'octroi d'un budget d'assistance personnelle pour l'exercice 2017 :

« Dans les limites des crédits disponibles, pour l'exercice 2017, les budgets d'assistance personnelle sont accordés exclusivement aux personnes handicapées présentant une maladie évolutive figurant dans la liste ci-dessous :

- a) Sclérose latérale amyotrophique (SLA) ;*
- b) Sclérose latérale primitive (SLP) ;*
- c) Atrophie spino-musculaire progressive ;*
- d) Dégénérescence cortico-basale ;*
- e) Atrophie multisystème (MSA) ;*
- f) Paralysie supranucléaire progressive (PSP). »*

L'AVIQ verse à son dossier les arrêtés ministériels des 17 avril 2018 et 10 mai 2019 fixant les priorités d'octroi d'un BAP pour les exercices 2018 et 2019. Le second porte :

« Dans la limite des crédits disponibles, pour l'exercice 2019, les budgets d'assistance personnelle sont accordés aux personnes selon les conditions de priorité suivantes :

§ 1^{er}. La première priorité sera accordée aux personnes handicapées présentant une maladie évolutive figurant dans la liste ci-dessous :

- a) Sclérose latérale amyotrophique (SLA) ;
- b) Sclérose latérale primitive (SLP) ;
- c) Atrophie spino-musculaire progressive ;
- d) Dégénérescence cortico-basale ;
- e) Atrophie multisystème (MSA) ;
- f) Paralysie supranucléaire progressive (PSP).

§ 2. La deuxième priorité sera accordée aux personnes handicapées :

-ne bénéficiant pas d'une prise en charge institutionnelle quelle qu'elle soit ;
-comptabilisant au minimum 45 points sur les échelles de mesure de l'autonomie telle que visée à l'article 802 du Code wallon de l'action sociale et de la santé – partie réglementaire – et dont le support familial n'est pas ou plus en mesure d'assurer la prise en charge de manière durable.

§ 3. La date d'introduction de la demande sera utilisée comme critère d'arbitrage pour la deuxième priorité, en fonction des crédits disponibles. »

II.2. EN FAIT

L'AVIQ fournit les explications suivantes :

-Le budget annuel alloué aux BAP est identique chaque année et concerne un montant de 3.150.000,00€.

-Le nombre de bénéficiaires évolue année après année :

- 2016 : 402
- 2017 : 383
- 2018 : 363
- 2019 : 389

L'augmentation de 2019 est consécutive à l'ouverture de la priorité 2.

-Il n'y a pas de liste d'attente de bénéficiaires en priorité 1. En revanche, il y a une liste d'attente de 286 bénéficiaires en priorité 2.

-Le BAP est pratiquement un droit de tirage de 8.237,58€ (ou 15.924,98€) lorsque le bénéficiaire nécessite une aide de jour (ou une aide de jour et de nuit).

-Concrètement, le coût des prestations effectuées en faveur du bénéficiaire est remboursé directement aux services prestataires.

-L'ordre chronologique des demandes est respecté : les premières demandes ont été introduites en 2009 et dès lors celle de Madame L., introduite en 2017, aura son « tour ».

-Il n'y a pas lieu d'introduire une nouvelle demande puisqu'une place en liste d'attente de la priorité 2 est réservée (sous toutes réserves quant au respect des conditions).

-La priorité 2 est accordée aux personnes handicapées :

- ne bénéficiant pas d'une prise en charge institutionnelle quelle qu'elle soit ;
- comptabilisant au minimum 45 points sur les échelles de mesure de l'autonomie (article 802 du Code wallon de l'action sociale et de la santé) et dont le support familial n'est pas ou plus en mesure d'assurer la prise en charge de manière durable.

La cour observe ici que, sur question écrite du 20 septembre 2018 posée par Philippe COURARD, la réponse de la ministre Alda GREOLI évoquait quatre priorités d'octroi ainsi que des listes d'attente en priorités 2, 3 et 4 (respectivement 382, 24 et 58 demandeurs) et estimait à 4.149.636,68€ le budget nécessaire pour résorber ces listes d'attente (en estimant à 15% la proportion de demandeurs pour lesquels une aide de jour et de nuit était requise).¹

III. LA RECEVABILITE DE L'APPEL

Le jugement attaqué a été prononcé le 17 décembre 2018. L'appel introduit par requête le 14 janvier 2019 l'a été dans le délai prescrit par l'article 1051 du Code judiciaire.

Les premiers juges ont ordonné une expertise médicale, avant dire droit au fond, sans avoir statué au préalable sur la recevabilité du recours.

L'article 875bis, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire énonce :

« Lorsque la recevabilité de l'action est contestée, le juge ne peut ordonner une mesure d'instruction qu'après que l'action concernée a été déclarée recevable, sauf lorsque la mesure a trait au respect de la condition de recevabilité invoquée. »

L'article 1050, alinéa 2, du Code judiciaire dispose :

¹ www.parlement-wallonie.be

« Contre une décision rendue sur la compétence ou, sauf si le juge, d'office ou à la demande des parties, en décide autrement, une décision avant dire droit, un appel ne peut être formé qu'avec l'appel contre le jugement définitif. »

Pour que l'on puisse parler de jugement définitif au sens de l'article 19 du Code judiciaire, il faut que le juge ait épuisé sa juridiction sur une question litigieuse.

- Sur la recevabilité du recours originaire

Les conclusions de l'AVIQ recelaient des contradictions apparentes :

-les motifs : en page 2, sous le titre I, la demande est dite « *recevable* » tandis qu'en page 4, sous le titre III, la demande est dite « *irrecevable* » ;

-le dispositif : en page 5, la demande est dite « *recevable* ».

Si l'on ne s'arrêtait pas à ces contradictions apparentes, il en résulterait que l'AVIQ semblait bien soutenir, à titre principal, que la demande est irrecevable.

Ce n'est pas parce que le juge est tenu de se prononcer sur la recevabilité de la demande que sa décision sera nécessairement définitive sur ce point. En l'absence de contestation, la question de la recevabilité n'est pas litigieuse et, par conséquent, la décision par laquelle le juge déclare l'action recevable ne peut pas être qualifiée de définitive. Le jugement ainsi rendu n'est pas « mixte » et, donc, n'est pas immédiatement appelable.

Selon une conception classique, il faut que la question de la recevabilité ait été contestée et débattue. Selon une conception pragmatique, la possibilité raisonnable d'un débat entre parties suffirait là où la tenue effective d'un débat était jadis requise.²

En l'espèce :

Les premiers juges n'ont pas statué sur la recevabilité du recours. En cela ils n'ont pas respecté le prescrit de l'article 875bis du Code judiciaire et se sont abstenus de trancher une question litigieuse.

- Sur le fondement du recours originaire

La Cour de cassation enseigne que « Lorsque la mesure préalable destinée à instruire la demande prise par le juge au cours de la procédure a fait l'objet d'une contestation que le juge a dû trancher, épuisant ainsi sa juridiction sur celle-ci, la décision est une décision définitive sur incident et non une décision d'avant dire droit. »³

² A. HOC, L'appel différé des jugements avant dire droit, in « Pot-Pourri I et autres actualités de droit judiciaire », Commission Université-Palais, Université de Liège, Volume 164, pp. 253-254 et références citées

³ Cass., 24 janvier 2013, C.12.0213.F, www.juridat.be et conclusions de M. l'avocat général Th. Werquin

En l'espèce :

L'AVIQ défendait devant les premiers juges que le recours est non fondé.

Il objectait que (i) Madame L. ne présente pas une des maladies énumérées par l'arrêté ministériel du 4 mai 2017 (ii) compte tenu des crédits disponibles et des priorités d'octroi, un BAP ne peut être octroyé actuellement, (iii) la demande de Madame L. est placée sur une liste d'attente et, en fonction des crédits disponibles et des priorités d'octroi, cette demande sera réévaluée ultérieurement.

La réouverture des débats est ordonnée pour permettre aux parties de conclure sur la recevabilité de l'appel.

IV. LE FONDEMENT DE L'APPEL

III.1. LA RECEVABILITE DU RECOURS ORIGINAIRE

L'AVIQ soutient que le recours originaire est irrecevable, la décision querellée étant favorable à Madame L. et celle-ci n'ayant donc aucun intérêt à agir.

La décision querellée admet que Madame L. remplit les conditions d'intervention mais précise toutefois que sa demande est placée sur une liste d'attente.

La priorité 1 n'est pas reconnue au motif que Madame L. ne présente pas une des maladies visées par l'arrêté ministériel du 4 mai 2017.

Madame L. observe tout d'abord que la décision querellée renseigne elle-même la possibilité de former un recours.

Elle signale ensuite avoir introduit de nouvelles demandes pour les exercices 2018 et 2019 sans que d'autres décisions soient prises par l'AVIQ.

Elle affirme enfin poursuivre la reconnaissance d'une priorité d'octroi.

L'intérêt est le résultat, l'avantage, matériel ou moral, effectif et non théorique, que recherche le demandeur en soumettant au juge la prétention dont il souhaite entendre reconnaître le bien-fondé.

Madame L. a un intérêt effectif à contester la décision querellée en ce que celle-ci comporte le refus d'une priorité d'octroi.

III.2. L'EXPERTISE MEDICALE

L'octroi d'un BAP dépend de crédits disponibles et de priorités.

Le premier critère est d'ordre budgétaire tandis que le second est d'ordre médical.

L'AVIQ prétend que le débat n'est pas médical au motif qu'un arrêté ministériel détermine une priorité d'octroi sur la base d'une liste de maladies, qu'il faut donc remplir une condition (présenter l'une des maladies énumérées par l'arrêté ministériel) afin de bénéficier d'une priorité d'octroi et que Madame L. ne satisfait pas à cette condition.

Elle se fonde pourtant sur l'avis du docteur Isabelle JACQUES, médecin attaché au bureau régional de Liège, pour soutenir que Madame L. ne présente aucune des maladies visées par l'arrêté ministériel du 4 mai 2017.

Madame L. s'appuie sur l'avis du docteur Isabelle HANSEN, médecin au service de neurologie du CHU de Liège, pour attester qu'elle souffre d'une maladie évolutive qui est assimilable à l'une de celles énumérées dans l'arrêté ministériel du 4 mai 2017.

Le litige est d'ordre médical : les parties se fondent sur des avis médicaux divergents.

L'AVIQ fait valoir l'insuffisance des crédits disponibles : elle affirme que ceux-ci permettraient le financement de BAP uniquement pour des personnes handicapées qui présentent une des six maladies visées par l'arrêté ministériel du 4 mai 2017.

Elle soutient que cet aspect budgétaire sort de la compétence du pouvoir judiciaire.

L'AVIQ prétend qu'une assimilation méconnaît les normes en vigueur.

Elle affirme que cet aspect normatif n'entre pas dans la compétence du pouvoir judiciaire.

Ce raisonnement ne peut être suivi par la cour.

Les limites des crédits disponibles sont un fait.

La détermination des priorités d'octroi n'échappe pas au contrôle des cours et tribunaux.

Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable.

L'article 159 de la Constitution dispose :

« Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils soient conformes aux lois. »

Cette disposition enjoint aux juridictions d'écarter l'application d'un acte administratif, réglementaire ou individuel, qui serait contraire à la loi ou à des règles ou principes supérieurs, de rang constitutionnel notamment.

Ainsi, s'il n'est pas de la compétence du juge de se prononcer de manière générale sur l'opportunité de la réglementation, en revanche, il relève bien de sa mission de vérifier si, en appliquant celle-ci dans un cas particulier, l'autorité administrative n'a pas violé une norme qui s'impose à elle, notamment le principe d'égalité et de non-discrimination.

L'application de l'arrêté ministériel du 4 mai 2017 dans le cas de Madame L. prive d'une priorité d'octroi du BAP une personne handicapée qui souffre d'une maladie évolutive au motif que cette maladie ne figure pas dans une énumération qui se veut limitative.

Madame L. observe, d'une part, que les maladies visées par l'arrêté ministériel sont des maladies neurodégénératives et, d'autre part, qu'elle présente elle-même un handicap neurologique qui peut être assimilé à celui des patients souffrant d'une dégénérescence spinocérébelleuse

Il convient de dire si l'énumération reprise dans l'arrêté ministériel du 4 mai 2017 est limitative et par conséquent si, pour une maladie autre que l'une des six maladies nommées par l'arrêté ministériel, il faut exclure l'octroi d'un BAP ou s'il faut autoriser cet octroi dans la mesure où la distinction ne se justifie pas.

L'arrêté ministériel du 4 mai 2017 est censé déterminer les priorités d'octroi d'un BAP dans les limites des crédits disponibles.

Il décide que les BAP sont « accordés exclusivement » aux personnes handicapées présentant une maladie évolutive figurant dans une liste.

Or, littéralement, il ne s'agit pas d'accorder un BAP mais de déterminer les priorités d'octroi d'un BAP selon le prescrit de l'article 804 du Code wallon de l'action sociale et de la santé.

L'arrêté ministériel du 4 mai 2017 énumère six maladies neurodégénératives.

Or, ces maladies seraient au nombre d'une centaine et présenteraient en outre une grande hétérogénéité.

Il s'agit dès lors de vérifier, sur le plan médical, si une assimilation se justifie ou non.

Or, sur le plan médical, l'AVIQ n'explique pas les raisons pour lesquelles le choix pourrait se porter sur six maladies et surtout les motifs pour lesquels ces six maladies ne pourraient être considérées comme une classification qui autoriserait l'assimilation de maladies semblables.

Les règles inscrites aux articles 10 et 11 de la Constitution impliquent que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière. Elles n'excluent pas qu'une distinction soit faite entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure prise. Le principe d'égalité n'est pas violé lorsqu'il est établi qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Pour répondre à un objectif d'ordre budgétaire (qui est celui de respecter les limites des crédits disponibles), l'arrêté ministériel détermine des priorités d'octroi.

Les critères permettant l'élaboration d'une liste qui retient six maladies évolutives - et exclut les autres maladies qui pourraient leur être apparentées - ne sont ni révélés ni justifiés.

Le rapport raisonnable de proportionnalité qui doit exister entre les moyens employés et le but visé est invérifiable.

La réouverture des débats est ordonnée pour permettre aux parties de conclure sur la légalité de l'arrêté ministériel du 4 mai 2017.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et 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 ;

Donnant acte aux parties, de leurs dires, dénégations ou réserves et rejetant comme non fondées, toutes conclusions, autres, plus amples ou contraires ;

Vu l'avis écrit du ministère public auquel la partie appelante a répliqué par écrit.

Avant faire droit, ordonne la réouverture des débats pour permettre aux parties de conclure sur la recevabilité de l'appel et sur la légalité de l'arrêté ministériel du 4 mai 2017.

Calendrier

Fixe date à ces fins à l'audience du [REDACTED]

Réserve à statuer pour le surplus.

Réserve les dépens.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Francine ETIENNE, conseiller faisant fonction de président,
Valeria SARETTO, conseiller social au titre d'indépendant,
Pierre DAVIN, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de Lionel DESCAMPS, greffier

Valeria SARETTO,

Pierre DAVIN,

Lionel DESCAMPS,

Francine ETIENNE,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 2-H Chambre de la Cour du travail de Liège, division Liège, Extension Sud, Place Saint-Lambert 30/0002 à 4000, Liège, le 10 juin 2020, où étaient présents :

Francine ETIENNE, conseiller faisant fonction de président,

Lionel DESCAMPS, greffier,

Lionel DESCAMPS,

Francine ETIENNE.