



N° d'ordre

### Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Numéro du répertoire <b>2024 /</b>
R.G. Trib. Trav. <b>22/974/A</b>
Date du prononcé <b>12 février 2024</b>
Numéro du rôle <b>2023/AL/96</b>
En cause de : <b>INAMI C/ H. C.</b>

# Cour du travail de Liège

## Division Liège

CHAMBRE 2-A

## Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - assurance-  
maladie-invalidité  
Arrêt contradictoire

+ Sécurité sociale des travailleurs salariés – assurance maladie-invalidité – décision de refus de prise en charge d'un programme de réadaptation professionnelle – annulation (motivation)-compétence liée – article 109bis de la loi du 14 juillet 1994

**EN CAUSE :**

**L'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité, INAMI**, BCE 0206.653.946, à 1210 BRUXELLES, avenue Galilée, 5/01,  
partie appelante,  
comparaissant par Maître P. B., avocat, substituant Maître X. D., avocat, à 4000 LIEGE

**CONTRE :**

**Madame C. H.**,  
partie intimée, non comparante.

•  
• •

**INDICATIONS DE PROCEDURE**

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 25 septembre 2023, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 20 janvier 2023 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 10ème Chambre (R.G. 22/974/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 24 février 2023 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 27 février 2023, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 15 mars 2023 ;
- l'ordonnance rendue le 15 mars 2023, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 25 septembre 2023 ;
- les conclusions principales, autre conclusion et pièces de la partie intimée, remises au greffe de la cour respectivement les 14 avril 2023, 08 juin 2023 et 30 août 2023 ;

- les conclusions avec inventaire de la partie appelante, remis au greffe de la cour le 16 mai 2023 ;
- le dossier de pièces déposé par la partie appelante à l'audience du 25 septembre 2023.

Entendu le conseil de la partie appelante en ses explications à l'audience publique du 25 septembre 2023.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en langue française par Madame C. L., Substitut général, déposé au greffe de la cour du travail de Liège le 16 octobre 2023, auquel la seule partie présente à l'audience n'a pas répliqué.

La cause a ensuite été prise en délibéré.

## **I. FAITS**

1. Madame H, ci-après dénommée Madame H, est née le 1980.

2.

Elle détient un diplôme universitaire d'ingénieure de gestion.

3.

Elle a exercé dans divers domaines professionnels : chercheuse/assistante à l'université de Liège, cadre « achats » chez ARCELOR MITTAL, gestionnaire dans plusieurs services auprès de la VILLE de LIEGE (gestionnaire financier, service du personnel, référente informatique).

4.

En décembre 2018, Madame H a été licenciée.

5.

Elle a d'abord émargé à l'assurance chômage et, ensuite, depuis novembre 2020, à l'assurance maladie en raison d'une dépression accompagnée d'une décompensation maniaque avec trouble bipolaire de type 1.

6.

Le 12 octobre 2021, elle a introduit une demande de prise en charge financière sur la base de l'article 109bis de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités

coordonnée le 14 juillet 1994 pour une formation en « sophrologie dynamique » dispensée par l'école belge de sophrologie dynamique.

7.

Le 21 janvier 2022, l'INAMI a notifié une décision par laquelle il informait Madame H que la commission supérieure du conseil médical de l'invalidité, ci-après dénommée CSCMI, a refusé l'intervention financière sollicitée pour cette formation.

Cette décision est motivée comme suit:

*« (...) Cette formation ne permet pas, en soi, ni de restaurer votre capacité de travail initiale, ni de valoriser votre capacité de travail potentielle en vue d'une intégration complète dans un milieu de travail. Toutefois, si vous le souhaitez, ce type de formation peut être suivie à vos frais »*

8.

Le 30 mars 2022, Madame H a introduit une requête au Tribunal du travail de Liège, Division LIEGE.

Dans le cadre de cette instance, Madame H sollicitait l'annulation de cette décision.

L'INAMI sollicitait pour sa part que le tribunal confirme purement et simplement la décision litigieuse et statue sur ce que de droit quant aux dépens.

## **II. LE JUGEMENT DONT APPEL**

9.

Par jugement du 20 janvier 2023, le Tribunal du travail de LIEGE, Division LIEGE, a :

- dit la demande recevable et fondée.
- annulé la décision de l'INAMI du 21 janvier 2022 ;
- dit pour droit que Madame H a droit à la prise en charge par l'assurance-indemnités de la formation en sophrologie (modules 1 à 3 + 2TD) ;
- dit n'y avoir lieu à la condamnation à l'indemnité de procédure, Madame H n'étant pas représentée par un avocat ;
- en application de l'article 4, §2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017 instituant un Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, condamne d'office l'INAMI au

paiement de la contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (22 EUR).

### **III. L' APPEL : LA POSITION DES PARTIES**

10.

Par requête du 30 mars 2022, l'INAMI interjette appel de ce jugement et en postule la réformation. Il postule que :

- Madame H soit déboutée de l'ensemble de ses demandes ;
- la décision litigieuse du 21 janvier 2022 soit confirmée ;
- qu'il soit statué ce que de droit quant aux dépens, nul en l'espèce.

11.

Madame H sollicite la confirmation du jugement dont appel.

### **IV. LA RECEVABILITE DES APPELS**

12.

Le jugement critiqué a été prononcé le 20 janvier 2023 et notifié par le greffe du Tribunal, sur pied de l'article 792, alinéas 2 et 3 du Code judiciaire, par pli judiciaire du 25 janvier 2023.

L'appel a été introduit par requête remise au greffe de la Cour le 24 février 2023, soit dans le délai d'un mois prévu par l'article 1051 du Code judiciaire.

13.

Les autres conditions de recevabilité de l'appel, spécialement celles énoncées à l'article 1057 du même code, sont également remplies.

L'appel est recevable.

### **V. AVIS ECRIT DU MINISTERE PUBLIC**

14.

Par son avis écrit déposé au greffe le 16 octobre 2023, Madame C. L., Substitut général, considère qu'il y a lieu de réformer le jugement dont appel et de confirmer la décision litigieuse

- estimant que :
  - en l'occurrence, aucune disposition légale ne confère explicitement un pouvoir discrétionnaire à la CSCMI. En présence de conditions fixées par le Roi, et en l'absence d'une disposition légale conférant explicitement un pouvoir discrétionnaire à l'institution concernée, il convient d'appliquer le principe, c'est-à-dire de conclure à l'existence dans le chef de la CSCMI d'une compétence liée ;
  - s'il est vrai que la sophrologie n'est pas une formation reconnue par l'Etat belge, cela ne constitue pas en soi un motif de refus de prise en charge du programme de réadaptation professionnelle. (...) Ce n'est donc pas la reconnaissance du diplôme obtenu suite à la formation qui doit être évaluée, mais bien les débouchés concrets qu'offrent une formation en sophrologie en Belgique, afin de déterminer si celle-ci permettrait à Madame H de s'intégrer de manière complète dans un milieu de travail ;
  - au vu du parcours de Madame H, de son absence de formation dans le domaine des soins de santé, et de ses troubles qui affectent par moments son bien-être et potentiellement sa capacité à être présente pour les participants dans leur développement vers le « mieux-être et mieux-vivre » dans le cadre de la sophrologie, la formation proposée ne répond pas au prescrit de l'article 215 quater de l'arrêté royal du 3 juillet 1996.  
Le suivi de la formation, consistant en six modules de trois jours et deux jours de travaux dirigés, ne permettra pas à Madame H de valoriser sa capacité de travail potentielle, et particulièrement de s'intégrer complètement dans un milieu de travail ;
  - au vu du nombre de jours de formation, le coût de celle-ci est très élevé, et l'étalement de la formation sur une longue période porterait la présomption d'incapacité de travail à une durée de deux ans également. En tenant compte du fait que la formation de sophrologie dynamique n'apportera pas de perspective raisonnable d'intégration complète dans un milieu de travail, pour les raisons évoquées ci-dessus, le coût de la prise en charge du programme de réadaptation professionnelle est disproportionné par rapport aux objectifs de valorisation de la capacité de travail potentielle et l'intégration complète dans un milieu de travail poursuivi.

## **VI. FONDEMENT DE L'APPEL**

## **6.1. De la prise en charge par l'assurance indemnités de la formation de sophrologie sollicitée par Madame H**

### **A. Dispositions et principes applicables**

#### **1. De la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 et de la réadaptation professionnelle**

15.

Aux termes de 109bis de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 :

*« 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<sup>1</sup>. 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. »*

16.

---

<sup>1</sup> C'est la cour qui souligne, ici et après

Par ailleurs, en vertu de l'article 215quater 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 109bis, 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 1er. »*

17.

L'article 215quinquies du même arrêté royal dispose encore que :

*« Les coûts liés à l'intégration effective du titulaire après un programme de réadaptation professionnelle, visée à l'article 109 bis alinéa 3 de la loi coordonnée, doivent contribuer directement à l'intégration de l'intéressé. Ces coûts doivent entre autres être en proportion avec le but à atteindre.*

*La prise en charge de ces coûts peut être autorisée pour une période maximum de 6 mois prenant cours à partir du mois suivant le mois d'achèvement dudit programme ».*

18.

L'article 215 sexies du même arrêté royal dispose que :

*« Le titulaire qui suit un programme de réadaptation professionnelle, peut prétendre à une prime de cinq euros par heure effectivement suivie de formation, d'encadrement ou d'apprentissage.*

*Le titulaire qui a mené à terme avec succès un programme de réadaptation professionnelle peut prétendre à une allocation forfaitaire de 500 euros».*

19.

L'article 215 septies du même arrêté royal dispose que :

*« Pour l'évaluation de l'état d'incapacité de travail, visé à l'article 100, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1er, de la loi coordonnée, il est tenu compte des compétences professionnelles acquises lors du programme de réadaptation professionnelle au terme d'une période de six mois prenant cours à l'expiration du mois pendant lequel le dit programme a été achevé».*

20.

L'article 153 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 définit les missions du médecin-conseil de l'organisme assureur. Parmi les missions définies, le second paragraphe de cet article 153 précise que le médecin-conseil veille à la réinsertion socioprofessionnelle des personnes en incapacité de travail.

Dans le cadre de cette compétence légale, le médecin-conseil prend toutes les mesures utiles et contacte, avec l'accord du travailleur, toute personne physique ou morale susceptible de contribuer à la réinsertion professionnelle de celui-ci. Une évaluation individuelle du travailleur pourra préalablement être réalisée par le médecin-conseil en vue de déterminer si celui-ci est en mesure de suivre un tel programme.

En vertu de ces dispositions, sur la base de la proposition de trajet de réadaptation professionnelle introduite par le médecin-conseil de l'organisme assureur, la CSCMI rend une décision sur le trajet de réadaptation professionnelle et la prise en charge des coûts par l'assurance indemnités.

## **2. Des compétences liées ou discrétionnaires**

21.

L'étendue des pouvoirs du juge est déterminée par la nature de la compétence reconnue à l'autorité ayant adopté la décision contestée :

- il y a compétence liée dans le chef de l'administration « lorsque l'administration n'a pas de pouvoir de décision propre mais ne fait que reconnaître, un droit subjectif, c'est-à-dire une obligation juridique précise qu'une règle de droit subjectif 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 »<sup>2</sup> ;
- il y a compétence discrétionnaire dans le chef d'une autorité administrative lorsque, à l'inverse, 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<sup>3</sup>. En d'autres mots, il y a compétence discrétionnaire dans le chef de l'administration lorsqu'en présence de circonstances de fait données, elle demeure libre de choisir entre plusieurs contenus également admissibles au

---

<sup>2</sup> Voy. en ce sens : H. MORMONT, J-F NEVEN, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale » in Le contentieux du droit de la sécurité sociale, Anthémis, 2012, p.425

<sup>3</sup> Voy. en ce sens : H. MORMONT, J-F NEVEN, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale » in Le contentieux du droit de la sécurité sociale, Anthémis, 2012, p.425

point de vue juridique, bref quand elle est souveraine juge de l'opportunité des exigences de l'intérêt public<sup>4</sup>.

22.

Dans un arrêt du 12 juin 2023<sup>5</sup>, la cour de cassation a rappelé ces principes en ces termes :

*« Le tribunal du travail exerce un contrôle de pleine juridiction sur la décision prise par cette commission; à condition de respecter les droits de la défense et de rester dans le cadre de l'instance, tel qu'il est déterminé par les parties, tout ce qui relève du pouvoir d'appréciation de la commission tombe sous le contrôle du tribunal du travail, sauf lorsqu'une disposition particulière confère explicitement à la commission le pouvoir discrétionnaire de prendre une décision auquel cas le juge ne peut la priver de son pouvoir d'appréciation et se substituer à elle<sup>6</sup>.*

*Dès lors qu'en ce qui concerne l'application du régime de sécurité sociale résultant de l'article 17sexies de l'arrêté royal, aucune disposition légale ne confère un tel pouvoir discrétionnaire à la commission artistes, l'arrêt ne viole ni les dispositions précitées ni le principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs en condamnant le demandeur à délivrer à la défenderesse la carte d'artiste que la commission lui avait refusée ».*

23.

La différence entre ces deux types de compétence n'est pas l'existence, dans le chef de l'administration, d'une marge d'interprétation des conditions d'octroi du droit dont l'assuré social demande le bénéfice mais bien d'une marge d'appréciation en opportunité de cet octroi<sup>7</sup>.

24.

L'identification des cas dans lesquels l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire se fait, notamment, par l'examen de la nature de la décision rendue et par l'analyse des termes utilisés dans la loi ou le règlement<sup>8</sup>.

Cependant, le recours à des notions fort générales n'exclut pas que la compétence soit liée.

De même, le caractère exceptionnel de la prestation ne signifie pas nécessairement que la compétence soit discrétionnaire. Enfin, de ce que la réglementation prévoit que l'institution

---

<sup>4</sup> Voy. en ce sens : Th. WERQUIN, « Etendues et limites des pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », J. T. T., 1993, 38, n° 5

<sup>5</sup> S.22.0044.F

<sup>6</sup> C'est la cour qui souligne

<sup>7</sup> M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », in Questions de droit social, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », pp. 78 et 79. ; C. Trav. Liège, 3 février 2021, RG 2019/AL/362

<sup>8</sup> Voy. en ce sens : M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux du chômage suivant le principe de la séparation des pouvoirs », JTT, 1998, p. 177 et s.

peut (mais ne doit donc pas) prendre une décision dans un sens déterminé, il ne découle pas nécessairement que sa compétence soit discrétionnaire<sup>9</sup>.

25.

La compétence liée est la règle en droit de la sécurité sociale<sup>10</sup> et la compétence discrétionnaire est l'exception et doit être expressément ou certainement prévue comme telle.

26.

La Cour relève que d'après la doctrine<sup>11</sup>, dont la Cour estime devoir suivre les enseignements :

- 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.

---

<sup>9</sup> Voy. en ce sens : H. MORMONT, J-F NEVEN, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale » in *Le contentieux du droit de la sécurité sociale*, Anthémis, 2012, p.425

<sup>10</sup> M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », in *Questions de droit social*, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », pp. 90 et s.

<sup>11</sup> H. MORMONT, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2013, p. 355 et s.

## B. Applications en l'espèce

### 1. Nature de la compétence du CSCMI lorsqu'elle décide d'autoriser ou non la prise en charge par l'assurance indemnités des programmes de réadaptation professionnelle

27.

Comme rappelé ci avant, la différence entre une compétence liée ou discrétionnaire n'est pas l'existence, dans le chef de l'administration, d'une marge d'interprétation des conditions d'octroi du droit dont l'assuré social demande le bénéfice mais bien d'une marge d'appréciation en opportunité de cet octroi<sup>12</sup>.

De même, la compétence liée est la règle en droit de la sécurité sociale<sup>13</sup> et la compétence discrétionnaire est l'exception et doit être expressément ou certainement prévue comme telle<sup>14</sup>.

28.

L'article 109bis de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 et l'article 215quater de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de cette loi confie à la CSCMI la mission suivante :

- veiller à ce que ces programmes de réadaptation professionnelle restaurent tout ou partie de la capacité de travail initiale du titulaire reconnu incapable de travailler ou valorisent la capacité de travail potentielle de ce titulaire, en vue de son intégration complète dans un milieu de travail.

Dans le cadre de cette mission, la CSCMI dispose d'un pouvoir de décision qui consiste à autoriser la prise en charge par l'assurance indemnités des programmes de réadaptation professionnelle en faveur des bénéficiaires de l'assurance indemnités.

Les conditions posées à cette prise en charge sont les suivantes :

- vérifier que ces prestations de réadaptation professionnelle visent 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.

---

<sup>12</sup> M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », *in* Questions de droit social, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », pp. 78 et 79.

<sup>13</sup> M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », *in* Questions de droit social, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », pp. 90 et s.

<sup>14</sup> Cass. 2 février 1998, S970099N ; M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », *in* Questions de droit social, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », pp. 77 et s.

29.

Aucune autre condition ou critère n'est spécifié, ni dans la loi coordonnée le 14 juillet 1994, ni dans l'arrêté royal du 3 juillet 1996.

Dans son avis 39.173/1 du 18 octobre 2008 portant sur un amendement porté au projet de loi portant des dispositions diverses en matière de maladies professionnelles et d'accidents du travail ( soit l'amendement introduisant l'actuel article 109 bis de la loi du 14 juillet 1994), le Conseil d'Etat a relevé à cet égard que :

*« 2.1. L'amendement n° 5 du gouvernement comporte de nombreuses délégations de compétence au Roi. En ce qui concerne la délégation de compétences au Roi, il faut rappeler les principes qui régissent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Conformément à ces principes, les choix politiques essentiels doivent être fixés par le pouvoir législatif mais le soin d'arrêter les modalités de leur mise en œuvre peut être laissé au pouvoir exécutif. Dans des matières que la Constitution réserve à la loi, la possibilité pour le législateur de déléguer des compétences au Roi est plus restreinte: dans ces matières, le législateur doit définir une éventuelle habilitation de manière suffisamment précise et la délégation ne peut en principe porter que sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.*

*2.2. Les délégations visées dans l'amendement n° 5 du gouvernement, portent sur des matière qui peuvent être rangées parmi l'exercice du droit à la sécurité sociale qui doit être garanti par la loi en vertu de l'article 23 de la Constitution.*

*(...) 2.3. (...) Plusieurs délégations instaurées par l'amendement n° 5 du gouvernement ne satisfont pas à cette exigence.*

*(...) 2.3.3. (...) Selon l'article 109bis, alinéa 2, en projet, de la loi coordonnée (article 62novovicies du projet), le Roi détermine les prestations de réadaptation professionnelle ainsi que les conditions et modalités de la prise en charge des programmes concernés. L'article 109bis, alinéa 3. en projet, de la loi coordonnée (article 62novovicies du projet) charge le Roi de déterminer les modalités de prise en charge des coûts relatifs à l'intégration effective du titulaire après un processus de réadaptation professionnelle.*

*Dans la mesure où ces dispositions permettent au Roi de déterminer, sans aucune indication du législateur, quelles prestations et quels frais sont pris en charge et dans quelles conditions cette prise en charge peut avoir lieu, elles impliquent une délégation de compétence qui est difficilement conciliable avec les observations formulées à ce propos dans le présent avis<sup>15</sup> ».*

Dans cet avis déjà, le Conseil d'Etat mettait en évidence l'absence de balises données par l'article 109 bis, alinéa 2 de la loi du 14 juillet 1994 quant aux prestations et aux frais pouvant être pris en charge et quant aux conditions dans lesquelles cette prise en charge pouvait avoir lieu.

---

<sup>15</sup> C'est la cour qui souligne

30.

Outre le problème de la très large délégation de compétences au Roi, force est de constater que l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de cette loi, en ses articles 215quater et suivants a très peu remédié à cette lacune. En effet, la seule balise instituée pour permettre au CSCMI d'accomplir sa mission est posée par l'article 215 quater en des termes très généraux desquels il ressort que :

- les prestations de réadaptation professionnelle, visées à l'article 109bis, alinéa 2 de la loi coordonnée, comprennent :
  - o des interventions ou des 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 ;
  - o des examens (tel qu'un examen d'orientation professionnelle) visant à déterminer la possibilité d'entreprendre un programme de réadaptation professionnelle et son utilité ;
  - o des formations, encadrements ou apprentissages, qui contribuent directement à l'intégration complète dans un milieu de travail.

31.

Ce « choix » légistique a inévitablement comme conséquence que dans l'exercice de sa mission et lorsqu'elle prend des décisions de prise en charge ou de refus, la CSCMI a une marge d'interprétation importante des conditions d'octroi.

Cependant, il ne résulte pas de l'analyse de ces textes que le législateur (au sens large) a souhaité confier à la CSCMI une compétence discrétionnaire en lui octroyant, lorsqu'elle prend ses décisions de prise en charge ou de refus d'un programme de réadaptation professionnelle, une marge d'appréciation en opportunité de cet octroi.

Le recours à des notions fort générales, n'exclut pas que la compétence soit liée (tel est par exemple le cas en matière d'aide sociale où il est fait égard à la notion de dignité humaine<sup>16</sup>).

Or, cette compétence discrétionnaire est l'exception et doit être expressément ou certainement prévue comme telle<sup>17</sup>.

Tel n'est pas le cas en l'espèce.

32.

---

<sup>16</sup> Voy. en ce sens : H. MORMONT, J-F NEVEN, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale » in *Le contentieux du droit de la sécurité sociale*, Anthémis, 2012, p.425

<sup>17</sup> Cass. 2 février 1998, S970099N ; M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », in *Questions de droit social*, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », pp. 77 et s.

Partageant l'avis de Madame l'Avocat général, la cour considère que la nature de la compétence du CSCMI lorsqu'elle décide d'autoriser ou non la prise en charge par l'assurance indemnités des programmes de réadaptation professionnelle est une compétence liée.

### 33.1.

Le fait que pour décider la CSCMI tienne compte de toute une série d'éléments propres à l'intéressé ou des objectifs de la mesure n'énerve en rien cette analyse.

### 33.2.

Il en est de même de l'importante marge d'interprétation dont dispose la CSCMI – et non d'appréciation–, liée au caractère sibyllin des dispositions en cause, comme déjà mis en exergue ci-avant.

En effet, cette marge d'interprétation ne confère d'aucune manière à la CSCMI une marge d'appréciation en opportunité.

### 33.3

La prise en charge d'une telle formation à charge de l'INAMI n'est pas une possibilité mais bien un droit subjectif que l'article 109bis de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, combiné à l'article 215quater 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, fait naître dans le chef des intéressés et de Madame H en particulier.

A partir du moment où ladite formation lui permet de restaurer tout ou partie de sa capacité de travail initiale, ou de valoriser sa capacité de travail potentielle en vue de son intégration complète dans un milieu professionnel et que le principe de proportionnalité des coûts est respecté, Madame H aurait en effet le droit de bénéficier de la prise en charge des coûts de sa formation.

### 33.4.

Le fait qu'il ne s'agisse pas d'indemnités d'incapacité de travail n'énerve en rien cette analyse. A fortiori lorsqu'on note que l'acceptation d'une telle prise en charge permet à l'assuré de bénéficier :

- d'une présomption d'incapacité de travail lui permettant de continuer à percevoir ses indemnités d'incapacité de travail qui en découlent (article 239, § 2 de la loi du 14 juillet 1994) ;
- ou du gel des compétences nouvellement acquises pendant les six mois qui suivent la réussite de la formation pour évaluer son incapacité de travail (article 215 septies de la loi précitée).

A cet égard, la cour renvoie à la matière du droit à l'intégration sociale dans laquelle les juridictions sociales exercent un contrôle de pleine juridiction quant aux décisions prises par les CPAS d'autoriser ou non un bénéficiaire à entreprendre des études, dérogeant ainsi temporairement, pour des raisons d'équité, à la condition de disposition au travail.

34.

Par conséquent, en l'espèce, en présence d'une décision de la CSCMI qui se prononce sur un droit subjectif, c'est bien un contrôle de pleine juridiction qui doit être exercé par la cour qui, le cas échéant, pourra se substituer à l'administration pour prendre la décision qui s'impose compte tenu des éléments de droit et de fait de la cause.

## **2. Décision de refus de prise en charge du programme de réadaptation professionnelle**

35.

Face à une compétence liée et à un contrôle de pleine juridiction, il incombe à la cour de se prononcer à présent sur le droit de Madame H à bénéficier de l'intervention financière de l'INAMI pour suivre une formation dans le cadre du programme de réadaptation professionnelle.

36.

En l'espèce, la nécessité d'une reconversion professionnelle dans le chef de Madame H n'est pas contestée ni le fait que Madame H ne peut, en l'occurrence, restaurer sa capacité de travail initiale<sup>18</sup>.

Toute formation envisagée le sera donc dans un but de valorisation de sa capacité de travail potentielle.

37.

L'objectif de la réadaptation professionnelle est de valoriser la capacité de travail potentielle de l'assuré, reconnu incapable de travailler, en vue de son intégration complète dans un milieu de travail.

L'INAMI doit veiller à garantir de réelles opportunités de réinsertion au terme de l'incapacité de travail. La formation financée doit donc être adaptée à l'assuré qui doit disposer de compétences suffisantes par rapport au degré de formation souhaitée, sans quoi l'intégration complète dans un milieu de travail est compromise ...

---

<sup>18</sup> Il est clairement identifié par le médecin-conseil que le stress est l'élément déclencheur des phases maniaques et dépressives de Madame H. La reconversion professionnelle est en cela nécessaire, car un retour à ses métiers de référence n'est plus envisageable.

Par ailleurs, cette prise en charge reposant sur la collectivité, il est évident qu'une certaine circonspection s'impose.

38.

Le suivi d'un programme de réadaptation professionnelle s'inscrit dans une démarche volontaire du travailleur. La participation à un tel programme n'est donc pas obligatoire pour le travailleur reconnu incapable de travailler<sup>19</sup>. Comme le souligne l'INAMI en termes de conclusions, le caractère volontaire est considéré comme étant un facteur essentiel à la réussite d'une formation.

39.

Il ressort des témoignages repris dans l'avis de Madame l'Avocat général que :

- la sophrologie est généralement exercée dans le cadre d'une activité d'indépendant et que le parcours est souvent long avant de pouvoir « se lancer totalement », qu'il faut souvent batailler avec les médecins et les patients pour être reconnu ;
- cette formation vient généralement en complément d'un solide cursus, que le métier de sophrologue est souvent associé à une autre profession de départ et qu'il est rarement exercé à temps plein en tant que tel.

La Cour relève en outre que la formation sollicitée est dispensée par un centre privé et ne délivre aucun diplôme reconnu.

En l'espèce, Madame H est diplômée en ingénierie de gestion et ne dispose d'aucune formation dans le domaine des soins de santé. La cour constate que Madame H ne dispose pas d'un bagage professionnel suffisant dans le domaine des soins de santé qui lui permettrait de développer rapidement une activité professionnelle de sophrologie d'une ampleur suffisante.

En outre, le stress a clairement été identifié par le médecin-conseil comme l'élément déclencheur des phases maniaques et dépressives de Madame H, ce stress impliquant la reconversion professionnelle de Madame H, un retour à ses métiers de référence n'étant plus envisageable. Or, la cour constate que l'exercice du métier de sophrologue n'est pas une sinécure et place le professionnel dans une situation financière inconfortable pendant un temps certain. La cour considère dès lors que le métier de sophrologue exposerait Madame H au stress alors que sa reconversion professionnelle cherche justement à l'en éloigner.

Eu égard à l'absence des prérequis nécessaires au développement d'une carrière en tant que sophrologue dans le chef de Madame H et à la longueur du parcours permettant, à terme, sans certitude, d'exercer ce métier avec un volume de travail suffisant pour garantir une rémunération suffisante, la cour partage l'avis de la CSCMI selon lequel la formation de

---

<sup>19</sup> C. ARBESU, « Mesures d'activation dans le secteur de l'assurance indemnités », in Le maintien au travail des travailleurs devenus partiellement inaptes, Anthémis, 2013 p.114

sophrologie dynamique pour laquelle Madame H sollicite l'intervention de l'INAMI ne permettrait pas à Madame H de valoriser sa capacité de travail potentielle et de s'intégrer complètement dans un milieu de travail comme prescrit par l'article 215 quater de l'arrêté royal du 3 juillet 1996.

40.

Par ailleurs, le coût des formations doit non seulement contribuer directement à l'intégration de la personne dans un milieu de travail mais également être proportionné à une telle intégration.

Comme le relève Madame l'Avocat général dans son avis, la cour relève que :

- les frais d'inscription de la formation proposée par Madame H s'élèvent à 2 100 EUR pour la première année de formation, qui comporte les modules 1 à 3 (neuf jours de formation) et deux jours de travaux dirigés, et 1 390 EUR pour la seconde année de formation, qui comporte les modules 4 à 6 (neuf jours de formation). Le coût total de la formation s'élève à 3 490 EUR, pour un nombre de jours de formation très limité (la formation étant étalée sur une période de deux ans et demi) ;
- l'étalement de la formation sur une longue période porterait la présomption d'incapacité de travail à une durée de deux ans également pendant laquelle Madame H continuerait à percevoir des indemnités pour son incapacité de travail.

Eu égard à ces éléments et tenant compte du fait que la formation de sophrologie dynamique n'apportera pas de perspective raisonnable d'intégration complète dans un milieu de travail, pour les raisons évoquées ci-dessus, la cour considère que le coût de la prise en charge du programme de réadaptation professionnelle sollicité par Madame H est disproportionné par rapport aux objectifs de valorisation de la capacité de travail potentielle et l'intégration complète dans un milieu du travail poursuivis.

41.

Partant, il y a lieu de confirmer la décision prise par la CSCMI en date du 21 janvier 2022 et de réformer la jugement dont appel.

## **6.2. Des dépens**

42.

Aucun appel n'est formé quant aux frais et dépens de première instance.

Le jugement subsiste donc sur ce point.

43.

En application de l'article 1017, alinéa 2 du Code judiciaire, les frais et dépens de l'instance d'appel sont à charge de l'INAMI.

Il y a dès lors lieu de condamner l'INAMI aux frais et dépens de l'appel, nuls en l'espèce.

Il y a également lieu de condamner l'INAMI, pour la procédure d'appel, au paiement de la contribution de 24 EUR telle que visée par la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

**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 du ministère public rédigé en langue française par Madame Corinne LESCART, Substitut général, déposé au greffe de la cour du travail de Liège le 16 octobre 2023, auquel la seule partie présente à l'audience n'a pas répliqué,

Reçoit l'appel et le dit fondé.

Réforme le jugement dont appel et confirme la décision prise par la CSCMI le 21 janvier 2022.

Condamne l'INAMI aux frais et dépens de l'appel, nuls en l'espèce ainsi qu'au paiement de la contribution de 24 EUR euros telle que visée par la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

**Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :**

H. R., Conseiller faisant fonction de Présidente,  
J. E., Conseiller social au titre d'employeur  
M. D., Conseiller social au titre d'ouvrier  
Assistés de M. S., Greffier,

Le Greffier

Les Conseillers sociaux

La Présidente

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la Chambre 2-A de la Cour du travail de Liège, division Liège, Annexe Sud, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **lundi DOUZE FEVRIER DEUX MILLE VINGT-QUATRE**, par :

H. R., Conseiller faisant fonction de Présidente,  
Assistée de M. S., Greffier,

Le Greffier

La Présidente