



Expédition

Numéro du répertoire

2019 /

Date du prononcé

13 novembre 2019

Numéro du rôle

2018/AB/582

Décision dont appel

18/348/A

Délivrée à

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

CPAS - octroi de l'aide sociale
Arrêt contradictoire
Définitif
Notification par pli judiciaire (art. 580, 8° C.J.)

Monsieur D., domicilié à
partie appelante,
représentée par Maître NAGY Katalin, avocat à 1210 BRUXELLES,

contre

Le CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE BRUXELLES (ci-après : « le CPAS »), dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, rue Haute, 298A,
partie intimée,
représentée par Maître CASARANO A. loco Maître HALABI Emmanuelle, avocat à 1060 SAINT-GILLES,

★

★ ★

INDICATIONS DE PROCEDURE

1. La cour a fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.
2. Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats, notamment :
 - le jugement, rendu entre parties le 22 mai 2018 par le tribunal du travail francophone de Bruxelles, 16^e chambre (R.G. 18/348/A), ainsi que le dossier constitué par cette juridiction;

- la requête de l'appelant, déposée le 27 juin 2018 au greffe de la Cour et notifiée le 28 juin 2018 à la partie intimée en exécution de l'article 1056, 2°, du Code judiciaire ;
- l'ordonnance rendue sur pied de l'article 747 du Code judiciaire en date du 6 septembre 2018 fixant un calendrier procédural et une date de plaidoiries ;
- les conclusions de la partie appelante, les conclusions et conclusions additionnelles et de synthèse de la partie intimée ;
- les dossiers des parties.

3. Les parties ont comparu et ont été entendues à l'audience publique du 11 septembre 2019. Les débats ont été clos.

Madame Nadine MEUNIER, avocat général faisant fonction, a rendu un avis écrit le 17 septembre 2019. Les parties n'y ont pas répliqué.

La cause a, ensuite, été prise en délibéré.

I. LA DEMANDE ORIGINALE – LE JUGEMENT – LES DEMANDES EN APPEL

La demande originale

4. Monsieur A. D. demandait au tribunal d'annuler les décisions prises par le CPAS les 27 novembre 2017 et 5 février 2018, et de condamner le CPAS à lui octroyer une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration sociale au taux isolé, à partir du 6 novembre 2017, sous déduction de l'aide financière déjà accordée depuis lors.

Il demandait également la condamnation du CPAS à lui accorder une carte médicale et pharmaceutique, ainsi que les dépens.

Le jugement

5. Par jugement du 22 mai 2018, le tribunal

« Déclare pour partie irrecevable et pour partie recevable, mais non fondée, la demande de Monsieur D.,

En conséquence, déboute Monsieur D. de sa demande,

Condamne le CPAS de Bruxelles aux dépens (...) ».

Les demandes en appel

6. Monsieur D. demande à la cour de réformer le jugement et d'annuler les décisions prises par le CPAS les 27 novembre 2017 et 5 février 2018, et de condamner le CPAS à lui octroyer une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration sociale, ou le revenu d'intégration sociale au taux isolé, à partir du 6 novembre 2017 – ou subsidiairement à partir du 2 février 2018 - jusqu'au 24 juin 2018, sous déduction de l'aide financière déjà accordée depuis lors.

Monsieur D. demande par ailleurs qu'il soit donné acte au CPAS de Bruxelles qu'il « renonce à récupérer les sommes payées » du 1^{er} décembre au 31 décembre 2017.

Monsieur D. demande la condamnation du CPAS au paiement des intérêts judiciaires et des dépens, y compris l'indemnité de procédure fixée à 174, 94 €.

Le CPAS demande à la cour, à titre principal, de confirmer le jugement et, à titre subsidiaire, de « ne condamner le centre intimé au paiement d'une aide que pour la période du 2 février 2018 au 24 juin 2018 ».

II. FAITS & ANTECEDENTS

En ce qui concerne son séjour en Belgique:

7. Monsieur A. D., né en 1988, est de nationalité guinéenne.

Il expose être arrivé en Belgique en 2011.

Monsieur D. a introduit des demandes d'asile et des demandes de régularisation de séjour, sur pied de l'article 9 ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement et l'éloignement des étrangers

- Il a introduit une première demande d'asile le 14 juin 2011 qui a été définitivement rejetée, par un arrêt du Conseil du Contentieux des Etrangers du 18 juillet 2014.
- Sa deuxième demande d'asile a fait l'objet d'une décision de « non prise en considération » le 23 juin 2016.
- Il a introduit, le 2 février 2018, une troisième demande d'asile : par décision du 18 juin 2018, le CGRA a reconnu à Monsieur D. la qualité de réfugié.

Suite à l'introduction de sa troisième demande d'asile, l'Agence Fedasil a pris à l'égard de Monsieur D. une décision de « désignation d'un lieu obligatoire d'inscription Fedasil no

show », limitant l'aide matérielle, en application des articles 4 et 6 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, au seul « accompagnement médical ».

Parallèlement:

- Il a introduit le 9 décembre 2011, une première demande de régularisation de séjour, sur pied de l'article 9 ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui a été déclarée irrecevable le 1^{er} mars 2012 ;
- Il a introduit une seconde demande de régularisation de séjour, sur pied de l'article 9 ter précité, le 12 juin 2015 ; après avoir été déclarée recevable le 8 août 2016, cette demande a été déclarée non fondée le 25 janvier 2017. Le recours en annulation et en suspension contre cette décision a été rejeté par le Conseil du Contentieux des Etrangers par un arrêt du 29 septembre 2017 et le recours introduit ensuite, en cassation de cet arrêt, devant le Conseil d'Etat a été déclaré non admissible.
- Il a introduit une troisième demande de régularisation de séjour, sur pied du même article 9 ter, le 27 décembre 2017, qui ne semble pas avoir fait l'objet d'une décision.

En ce qui concerne l'aide sociale

8. Le CPAS a octroyé à Monsieur D. une aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale (au taux cohabitant) à partir du 13 août 2016, en exécution d'un jugement rendu par la 14^e chambre du tribunal du travail de Bruxelles le 23 novembre 2016.

Cette aide sociale a été accordée jusqu'au 6 novembre 2017¹. Par décision du 27 novembre 2017, le CPAS a en effet décidé de lui retirer l'aide à cette date, au motif qu'il ne disposait plus de « titre de séjour valable », son recours devant le Conseil du Contentieux des Etrangers ayant été rejeté.

Par une décision du 8 janvier 2018, le CPAS a décidé d'octroyer à nouveau l'aide sociale à Monsieur D. « vu (son) séjour temporaire » et son absence de la moindre ressource.

Cependant, par une nouvelle décision du 5 février 2018, le CPAS a procédé à une suppression de l'aide sociale, à dater du 1^{er} janvier 2018, au motif de l'illégalité de son séjour. Le CPAS décidait par ailleurs de renoncer à la récupération de l'aide sociale qui a été versée à Monsieur D. en décembre 2017.

¹ Date correspondant à l'expiration du délai de recours en cassation devant le Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêt du CCE du 29 septembre 2017 (qui lui avait été notifié le 5 octobre 2017).

C'est à l'encontre des décisions du CPAS du 27 novembre 2017 et du 5 février 2018 (en ce qu'elle supprimait l'aide sociale à dater du 1^{er} janvier 2018) que Monsieur D. a introduit un recours devant le tribunal, ayant donné lieu au jugement entrepris.

Suite à une nouvelle demande formée le 28 mars 2018, le CPAS a à nouveau refusé l'octroi d'une aide sociale financière, au motif que Monsieur D. était à ce moment demandeur d'asile, qu'il n'était pas en possession d'une « attestation de non attribution de code 2017² » en manière telle que seule l'Agence Fédasil était compétente à son égard.

Enfin, par décision du 2 juillet 2018, le CPAS a accordé à Monsieur D. le revenu d'intégration sociale au taux « isolé » à dater du 25 juin 2018, lui refusant toutefois le revenu d'intégration sociale pour la période du 20 au 24 juin 2018, au vu de l'absence pour cette période d'un titre de séjour.

III. LA DECISION DE LA COUR

III.A. Quant à la recevabilité de l'appel

9. Le jugement attaqué a été prononcé le 22 mai 2018 et notifié le 29 mai 2018. L'appel formé le 27 juin 2018 l'a donc été dans le délai prescrit par l'article 1051 du Code judiciaire. Cet appel a en outre été fait dans le respect des formes prescrites, notamment par l'article 1057 du même code. L'appel est recevable.

III.B. Quant au droit à l'aide sociale

10. La période litigieuse dont est saisie la cour, s'étend du 6 novembre 2017 au 24 juin 2018 inclus, et peut être subdivisée en deux périodes.

III.B.1. Du 6 novembre 2017 au 1^{er} février 2018

11. Durant cette période, Monsieur D. séjournait illégalement en Belgique.
12. L'article 1^{er} al.1 de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 dispose que :

² Lire : « Code 207 »

« Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

L'article 57§2 de la même loi énonce une exception à ce principe :

« Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à :

1° l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume ».

La Cour constitutionnelle considère que l'article 57§2 de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 est discriminatoire dans la mesure où il traite de la même manière, sans justification raisonnable, des personnes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes : celles qui peuvent être éloignées, et celles qui sont dans l'impossibilité absolue de donner suite à un ordre de quitter le territoire pour des raisons médicales (Cour const., 30 juin 1999, n° 80/99, M.B. 30 juin 1999).

La Cour constitutionnelle a précisé que l'impossibilité absolue de retour pour raison médicale devait être appréciée eu égard à la possibilité pour l'étranger de « recevoir des soins adéquats dans son pays d'origine ou dans un autre Etat obligé de le reprendre » (Cour const. 21 décembre 2005, n° 194/05, point B.5.2., M.B. 10 février 2006), en examinant le cas échéant si l'étranger a « effectivement accès au traitement médical dans ce pays » (Cour const., 26 juin 2008, n°95/08, point B.7, M.B. 13 août 2008).

Pour apprécier l'impossibilité absolue de retour pour raison médicale, trois critères cumulatifs sont généralement pris en considération :

« Le premier critère concerne le degré de gravité de la maladie, laquelle doit être à ce point sérieuse qu'un éloignement risque de mettre gravement en péril la vie, l'intégrité physique et/ou psychique, sans néanmoins que cette impossibilité soit limitée aux seules situations où une personne malade est incapable de se déplacer ou de voyager.

A titre de preuve, il est essentiel de fournir une attestation circonstanciée ou un rapport médical dressé par un spécialiste ou par le médecin traitant détaillant le traitement et le pronostic vital à court ou moyen terme.

Un second critère consiste à vérifier s'il existe un traitement adéquat disponible dans le pays d'origine (ou dans un pays proche). Le traitement vise tout ce qui est indispensable sur le plan médical, tant sur le plan du savoir médical, de l'infrastructure au sens large (équipement médical, institutions de soins spécialisées), des médicaments disponibles ou de la continuité des soins. (...)

Enfin, un troisième critère porte sur l'accessibilité effective au traitement, à supposer qu'un traitement adéquat soit disponible (...) »

(P.HUBERT, C. MAES, J.MARTENS et K. STANGHERLIN, « La condition de nationalité ou de séjour », in Aide sociale-Intégration Sociale, le droit en pratique, La Charte, 2011, pages 166-167) : ce qui signifie que la seule existence d'un traitement dans le pays d'origine ne suffit pas, il faut vérifier s'il est « concrètement accessible sur le plan économique » (C.T. Mons, 2 avril 2014, RG 2013/AM/193).

Dans un arrêt du 15 février 2016 (n° de rôle : S.15.0041.F/12, publié sur www.juridat.be), la Cour de cassation a précisé qu'en ce qui concerne la question de l'accessibilité aux soins dans le pays d'origine, il y a lieu de prendre en compte « *l'éventuel coût élevé de ces soins, (...) l'absence d'un régime de sécurité sociale comparable au nôtre ou (...) la faiblesse des revenus* ».

J.F. NEVEN et H. MORMONT (« Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers », in Questions spéciales de droit social, Hommage à Michel Dumont, CUP vol. 150, Larcier, 2014, p. 127 et s.) soulignent l'« *autonomie procédurale* » d'une *impossibilité médicale de retour : le formalisme exigé pour l'examen des conditions de séjour n'est pas le même que celui qui s'applique à l'examen d'une demande d'aide sociale ; d'autre part « il n'y a pas lieu de craindre une contradiction entre la décision de l'Office des étrangers contre laquelle un recours aurait été vainement introduit et la reconnaissance par le tribunal d'une impossibilité de retour : en effet, un arrêt de rejet du Conseil du Contentieux n'a pas d'autorité de chose jugée vis-à-vis du juge judiciaire », et à l'inverse « l'Office des étrangers et le Conseil du contentieux des étrangers ne s'estiment pas liés par la décision de la juridiction du travail qui reconnaît l'impossibilité médicale de retour ».*

Comme l'a indiqué la cour de céans, autrement composée: « *Se situant dans la perspective de la reconnaissance d'un droit subjectif à l'aide sociale (et non dans la perspective d'une décision de séjour discrétionnaire), l'impossibilité médicale de retour, a un fondement différent ; elle a une portée potentiellement plus large ; elle a, au regard des exigences du droit international, une finalité spécifique et doit satisfaire à des exigences procédurales plus strictes.* » (C.T. Bruxelles, 8^e ch., 13 mai 2015, RG 2013/AB/614).

Dans cet arrêt, la cour conclut qu'en cas d'impossibilité médicale de retour, il serait injustifié de faire dépendre le droit subjectif à l'aide sociale, de la décision sur le séjour pour motifs médicaux.

13. La gravité des pathologies dont souffrait Monsieur D. est établie sur base des pièces du dossier, dont l'évolution d'une hépatite B, des problèmes cardiaques, ainsi que des séquelles psychologiques et physiques liées à la détention dont il a fait l'objet, et aux tortures subies dans son pays d'origine. Le CPAS ne met pas en doute la gravité de son état de santé.

Comme le relève à juste titre le ministère public en son avis écrit, les affections physiques de Monsieur D. s'accompagnent d'un stress post traumatique « très sévère », qui « *combiné aux pathologies déjà évoquées, vulnérabilise l'intéressé qui se trouve dans*

un état d'épuisement psychique très prononcé », en manière telle que le seul déplacement vers son pays d'origine pourrait avoir pour conséquence de mettre en péril sa vie (ce que soulignent notamment, de manière circonstanciée, les rapports des ASBL Constats et Ulysse établis en août et octobre 2017).

En raison de ces éléments, les diverses affections dont souffre Monsieur D. font obstacle à son retour ; la seule impossibilité de voyager vers la Guinée justifie à elle-seule, en l'espèce, qu'une impossibilité médicale de retour soit reconnue.

La cour considère qu'il convient d'écarter l'application de l'article 57§2 de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976, en raison de l'existence d'une impossibilité médicale absolue de retour de Monsieur D. en Guinée, qui existait durant cette période du 6 novembre 2017 au 1^{er} février 2018 inclus.

En conséquence, l'aide sociale est due, sous réserve de la vérification d'un état de besoin (ci-dessous, titre III.C).

III.B.2. Du 2 février 2018 au 24 juin 2018

14. En vertu de la Convention de Genève³, la reconnaissance du statut de réfugié a un effet *déclaratif*. Son article 1^{er} précise que le terme « réfugié » s'appliquera à « *toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* », ce qui « *ne peut être que celui d'un effet déclaratif de la reconnaissance du statut* »⁴.

La décision de reconnaissance du statut de réfugié ne fait que constater cet état, confirmant qu'« *au moment de la demande* », la personne « *se trouvait dans les conditions pour pouvoir bénéficier de la protection en tant que réfugié politique* »⁵.

En d'autres termes, le réfugié reconnu est considéré rétroactivement comme ayant possédé cette qualité dès le jour de l'introduction de sa demande d'asile (« *ex tunc* »).

³ Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, approuvée par la loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention internationale relative au statut des réfugiés et des annexes, signées à Genève le 28 juillet 1951, *M.B.*, 4 octobre 1953.

⁴ (v. notamment : D. de Jonghe et M. Doutrepoint, « Le Code de la nationalité belge, version 2013 – De « Sois Belge et intègre-toi » à « Intègre-toi et sois Belge »... (première partie), *J.T.* 2013 – p.313-319)

⁵ CT Bruxelles, 8^e ch, 20 juillet 2016, R.G. : 2015/AB/219.

Le nouvel article 7 *bis* du Code de la nationalité⁶ semble confirmer l'effet déclaratif du statut de réfugié, dans la mesure où il dispose que « *pour les réfugiés reconnus selon la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, la période entre la date du dépôt de leur demande de protection internationale et la date de la reconnaissance du statut de réfugié par le ministre compétent est assimilée à un séjour autorisé au sens du paragraphe 2, 2^o* »

En raison de cet effet déclaratif, cette qualité doit être reconnue à Monsieur D., à tout le moins à partir du jour de la demande d'asile ayant mené à la reconnaissance de ce statut, soit en l'espèce à dater du 2 février 2018, son séjour étant légal en Belgique, depuis cette date. L'exception que contient l'article 57 §2 de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 ne peut donc pas lui être appliquée à dater du 2 février 2018.

D'autre part, Monsieur D. n'a pas pu bénéficier de l'aide matérielle au sein d'un centre d'accueil, suite à la décision de l'Agence Fedasil de limiter l'aide matérielle au seul accompagnement médical à l'occasion de sa troisième demande d'asile.

Enfin, l'absence de document « matérialisant » la reconnaissance du statut de réfugié avant le 25 juin 2018 est sans incidence sur la légalité du séjour.

Dès lors, il appartenait au CPAS de veiller, en application de l'article 1^{er} al.1 de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976, à ce que Monsieur D. puisse mener une vie conforme à la dignité humaine, durant cette seconde période s'étalant du 2 février 2018 au 24 juin 2018.

III.C. Quant à l'état de besoin et aux arriérés d'aide sociale

15. Il convient de rappeler qu'« *aucune disposition légale ne prévoit que l'aide sociale ne peut être rétroactivement accordée à la personne qui y a droit pour la période qui s'est écoulée entre sa demande et la décision judiciaire faisant droit à celle-ci* » (Cass., 17 décembre 2007, J.L.M.B., 2008, 452), et que le droit au paiement de l'aide sociale ne dépend

⁶ Tel que modifié par l'article 138 de la loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges.

⁷ C'est-à-dire avoir été admis ou autorisé à séjourner plus de trois mois dans le Royaume ou autorisé à s'y établir conformément à la loi sur les étrangers ou la loi de régularisation.

pas de la date à laquelle le demandeur produit la preuve de la réunion des conditions d’octroi (Cass., 9 février 2009, n° de rôle : S.08.0090.F, publié sur www.juridat.be), mais que « *le droit à l’aide sociale naît dès qu’une personne se trouve dans une situation qui ne lui permet pas de vivre conformément à la dignité humaine* », et ce, même si la personne ne remplit plus les conditions du droit à l’aide sociale au moment où le juge statue (Cass., 27 novembre 2017, n° de rôle : S.17.0015.F/2, publié sur www.juridat.be).

16. Monsieur D. établit, par diverses attestations qu’il dépose, avoir pu survivre durant la période litigieuse, grâce à plusieurs prêts consentis par des connaissances.

Le retrait, ou le refus d’octroi de l’aide sociale durant toute la période litigieuse est motivé exclusivement par l’illégalité du séjour, ou par la nouvelle demande d’asile.

L’état de besoin a été reconnu par le CPAS, tant pour la période débutant le 25 juin 2018, que pour la période précédant le retrait de l’aide sociale (soit jusqu’au 6 novembre 2018).

D’autre part, le CPAS a encore expressément reconnu cet état de besoin dans la décision qu’il a prise le 8 janvier 2018.

Aucun élément ne révèle que la situation d’état de besoin, qui existait immédiatement avant et après la période litigieuse, eût été différente, durant la période litigieuse. Le dossier du CPAS, dont les rapports d’enquête sociale, ne contiennent strictement aucune indication de nature à remettre en cause, pour cette seule période, l’état de besoin de Monsieur D.

17. En conséquence, l’aide sociale financière, équivalente au revenu d’intégration sociale au taux isolé, est due à Monsieur D., pour la période du 6 novembre 2017 au 24 juin 2018, sous déduction de tout montant qui lui a été alloué à ce titre, afférent à cette période.

III.D. Quant à la renonciation à récupérer l’aide sociale versée en décembre 2017

18. Compte tenu de la décision de la cour, l’aide sociale est due, et ce durant toute la période litigieuse. Il ne peut dès lors pas être question d’indu correspondant à l’aide sociale qui aurait été versée durant cette période, ni en conséquence de renonciation à l’indu. Dans ces circonstances, l’appel est, sur ce point, sans objet.

**PAR CES MOTIFS,
LA COUR DU TRAVAIL, statuant après un débat contradictoire,**

Dit l'appel recevable ;

Dit l'appel fondé et réforme le jugement dans la mesure ci-après, sauf en ce qu'il statue sur les dépens de première instance ;

Annule les décisions prises par le CPAS de Bruxelles à l'égard de Monsieur A. D. le 27 novembre 2017 et le 5 février 2018 (en ce qu'elle retire l'aide sociale à dater du 6 novembre 2017) ;

Condamne le CPAS de Bruxelles à octroyer à Monsieur A. D. une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration sociale au taux isolé, pour la période du 6 novembre 2017 au 24 juin 2018 inclus, sous déduction de tout montant payé à ce titre et afférent à cette période, à majorer des intérêts judiciaires;

Dit l'appel sans objet en ce qu'il a trait à la décision du CPAS de Bruxelles du 5 février 2018 de renoncer à la « récupération de l'indu » ;

Condamne le CPAS de Bruxelles à payer les dépens d'appel de Monsieur A. D., liquidés à 174,94 €, ainsi que la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, soit 20 €.

Ainsi arrêté par :

M. PIRSON, conseiller,
D. DETHISE, conseiller social au titre d'employeur,
S. CHARLIER, conseiller social suppléant,
Assistés de :
A. DE CLERCK, greffier - chef de service f.f.

D. DETHISE,

S. CHARLIER,

A. DE CLERCK,

M. PIRSON,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 13 novembre 2019, où étaient présents :

M. PIRSON, conseiller,
A. DE CLERCK, greffier - chef de service f.f.

A. DE CLERCK,

M. PIRSON,