



N° d'ordre

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Numéro du répertoire

2022 /

R.G. Trib. Trav.

21/730/A

Date du prononcé

19 juillet 2022

Numéro du rôle

2021/AL/568

En cause de :

A.
C/
CPAS DE HERSTAL

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-A

Arrêt

CPAS - intégration sociale

Arrêt contradictoire

Définitif

* Sécurité sociale – revenu d'intégration – disposition au travail

EN CAUSE :

Madame A.,

partie appelante, ci-après dénommée « Mme A. »
ayant comparu en personne et assistée par son conseil Maître Mohamed HADJ JEDDI, avocat
à 4020 LIEGE, Rue du Marché 28 bte 1

CONTRE :

LE CENTRE D'ACTION SOCIALE DE HERSTAL, en abrégé CPAS de HERSTAL, BCE 0212.358.932,
dont les bureaux sont établis à 4040 HERSTAL, Place Jean Jaurès, 45,
partie intimée,
ayant comparu par Maître Gilles DUBOIS qui substitue Maître Philippe GODIN, avocat à 4040
HERSTAL, Rue Hoyoux 60

•

• •

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture
des débats le 27 juin 2022, notamment :

- le jugement attaqué, rendu le 14 octobre 2021 par le tribunal du travail de Liège,
division Liège, 7ème Chambre (R.G. 21/730/A) ;

- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour le 19 novembre
2021 et notifiée à l'intimée le même jour par pli judiciaire ;

- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division Liège, reçu au greffe de la Cour le 22 novembre 2021 ;

- l'ordonnance de fixation prise sur base de l'article 747 du Code judiciaire le 15 décembre 2021 et notifiée par plis simples aux conseils des parties le 16 décembre 2021, fixant la cause à l'audience publique de la chambre 2-A du 27 juin 2022 ;

- les conclusions d'appel de l'intimée remises au greffe de la Cour le 31 janvier 2022;

- les conclusions de l'appelante remises au greffe de la Cour le 24 février 2022 ;

- le dossier de l'intimée remis et celui de l'appelante déposés à l'audience du 27 juin 2022 ;

Entendu les conseils des parties en leurs explications à l'audience publique du 27 juin 2022.

Entendu, après la clôture des débats, l'avis oral du ministère public donné en langue française par Monsieur Eric VENTURELLI, substitut général, auquel personne n'a répliqué.

•
• •

I. FAITS ET ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

Mme A. est née le XX XX 1988 à Alep (Syrie). Fuyant la guerre civile qui ravage son pays, elle est arrivée en Belgique en 2015 et a immédiatement obtenu le statut de réfugiée.

Elle a été aidée par le CPAS à partir du mois de décembre 2015 au taux cohabitant (elle habite avec ses parents et son frère).

En Syrie, elle était en deuxième année d'université en comptabilité, mais elle n'a pas demandé l'équivalence de son diplôme (fût-ce celui de secondaires).

Le CPAS a mis en place une insertion socio-professionnelle qui s'est traduite par des cours de français, également depuis décembre 2015. Le CPAS lui reproche une assiduité toute relative à suivre ces cours.

Un PIIS a été signé en 2017 basé sur le suivi des cours de français.

En septembre 2019, le service d'insertion a estimé que le moment était venu de quitter le stade des cours de langue et de passer à celui de l'insertion socio-professionnelle, mais il s'est avéré que les connaissances de français de Mme A. étaient insuffisantes pour lui permettre de trouver un emploi. Une dernière année de cours de langue lui a été accordée (jusqu'en juin 2020). Mme A soutient avoir suivi des cours à l'IPEPS de Herstal jusqu'en mars 2020 (au moment où le confinement imposé par la pandémie de Covid a interrompu les activités scolaires), et avoir ensuite suivi des cours par correspondance, mais sans en apporter la preuve.

Le CPAS s'attendait à ce que Mme A. cherche un emploi à ce moment mais elle a annoncé en juillet 2020 vouloir suivre une formation en logistique, pour laquelle elle n'a pas fait les démarches demandées par le CPAS, pas plus que la moindre démarche en vue de trouver un emploi. Néanmoins, quelques entretiens d'embauche organisés par le CPAS ont donné lieu à un retour portant sur des lacunes très importantes en français, qui ont fait obstacle à une embauche, alors même qu'ils avaient été préparés avec la personne qui donne des cours de français au sein du centre, laquelle avait estimé qu'elle était capable de tenir une conversation fluide.

Des possibilités de suivre des cours de français supplémentaires au sein du centre lui ont été offertes et elle a été informée de son droit à être entendue avant une décision la concernant, dont elle n'a pas souhaité faire usage.

Le 15 décembre 2020, le CPAS a adopté une décision de suppression du revenu d'intégration à dater du 1^{er} août 2020 en raison de son manque de disposition au travail. Néanmoins, le CPAS lui offrait la possibilité de suivre des cours particuliers de français au sein du centre.

Il s'agit de la première décision litigieuse.

Le 5 janvier 2021, Mme A. s'est présentée au CPAS pour introduire une nouvelle demande. Elle a suivi quelques cours de français au sein du CPAS (l'enseignante relatant qu'elle est irrégulière – sur les 15 rendez-vous prévus, elle s'est présentée 3 fois –, n'accepte pas le travail et ronchonne sur les textes choisis) et a été invitée à faire du bénévolat, mais n'a contacté qu'une institution sur les 3 recommandées (l'enseignante de français qui a provoqué l'entretien téléphonique durant un cours mentionne un français tout à fait

convenable lors de cette conversation). Un rendez-vous lui a été fixé mais rien ne lui a été proposé en raison de son manque de dynamisme.

Le 19 janvier 2021, Mme A. a présenté des tests de maths et de français (niveau secondaire inférieur) destinés à intégrer une formation en logistique (annulée par la suite faute de candidats). Elle a réussi en maths (sauf en problèmes) mais son niveau de français s'est avéré nettement insuffisant.

Le 20 janvier 2021, elle s'est inscrite à l'IPEPS de Herstal (formation de base niveau 1).

Mme A. a demandé à être entendue par le comité avant une prise de décision, mais le CPAS a estimé qu'une telle audition (imprécise et demandée quelques jours avant le conseil) ne serait ni possible, ni bénéfique.

Le 2 février 2021, le CPAS a rejeté sa demande de revenu d'intégration, toujours en raison d'un défaut de disposition au travail :

« En effet, actuellement, vous ne faites pas tous les efforts nécessaires et n'utilisez pas tous les outils proposés par notre Centre pour votre intégration.

De plus, vous vous orientez vers des démarches non réalistes à l'heure actuelle en raison de votre niveau de français (formation en logistique).

En effet, vous n'avez pas le niveau nécessaire en français pour entamer cette formation. Les tests passés le 19 janvier 2021 révèlent de graves lacunes ainsi qu'un niveau insuffisant pour débiter la formation. De plus, au niveau des tests de mathématiques vous présentez des lacunes au niveau des problèmes. »

Il s'agit de la seconde décision litigieuse.

Mme A. a ensuite déménagé à Liège et a été aidée par le CPAS de cette commune à partir du 1^{er} mars 2021.

Le 4 mars 2021, elle s'est inscrite à des cours de français langue étrangère à hauteur de 6 heures par semaines

Par une requête du 11 mars 2021, Mme A. a contesté devant le Tribunal du travail de Liège, division Liège, la décision du 15 décembre 2020 qui mettait un terme au revenu d'intégration à partir du 1^{er} août 2020 ainsi que celle du 2 février 2021 qui le refuse à partir du 5 janvier 2021. Elle réclamait l'annulation des décisions et le paiement d'un revenu

d'intégration ou d'une aide sociale cohabitante à dater du 1^{er} août 2020 et la condamnation du CPAS aux dépens.

Mme A. a par la suite trouvé un emploi comme intérimaire à partir du 20 septembre 2021.

Le jugement du 14 octobre 2021 a dit son recours recevable mais non fondé, faute pour elle de démontrer sa disposition au travail. Il a condamné le CPAS aux dépens.

Mme A. a interjeté appel de ce jugement le 19 novembre 2021.

Mme A. a décroché un emploi à durée indéterminée à partir du 23 février 2022.

Les parties s'accordent pour dire que la période litigieuse s'étend du 1^{er} août 2020 au 28 février 2021.

II. OBJET DE L'APPEL ET POSITION DES PARTIES

II.1. Demande et argumentation de Mme A.

Mme A. sollicite l'annulation des décisions entreprises en raison de la violation de son droit à être entendue avant leur adoption et en déduit qu'elle devrait être rétablie dans son droit au revenu d'intégration.

Subsidiairement, elle estime, compte tenu de sa situation concrète, avoir démontré sa disposition au travail par sa participation aux cours de langue et aux nombreux entretiens d'embauche qui lui ont été proposés et en veut pour preuve qu'elle a été engagée à dater de septembre 2021 comme préparateur de commande chez New Pharma. Elle reproche au CPAS son manque de compréhension tant pour sa situation que pour ses problèmes de santé. Elle considère aussi qu'il y avait lieu de tenir compte du contexte sanitaire lié au coronavirus.

Elle demande de déclarer son appel recevable et fondé, de réformer le jugement entrepris ainsi que les décisions litigieuses et de condamner le centre à lui octroyer le revenu d'intégration au taux cohabitant du 1^{er} août 2020 au 28 février 2021.

Elle demande enfin de condamner le CPAS aux dépens, en ce compris l'indemnité de procédure de 378,95€.

II.2. Demande et argumentation du CPAS

Le CPAS considère que ses décisions ne sont pas nulles comme le soutient Mme A. Il développe les motifs pour lesquels il estime que la disposition au travail n'est pas établie.

Il demande de statuer ce que de droit quant à la recevabilité de l'appel et de le déclarer non fondé et de confirmer le jugement et les décisions dont recours.

Le centre demande également de statuer ce que de droit quant aux dépens.

III. LA POSITION DU MINISTERE PUBLIC

Monsieur le substitut général a considéré que si la seconde décision litigieuse était bien nulle pour défaut d'audition préalable, la Cour devait exercer son pouvoir de substitution concernant la disposition au travail de Mme A.

Il retient pour sa part que les deux décisions litigieuses ont été adoptés durant la période où les mesures prises en vertu du Covid rendaient les recherches d'emploi difficiles et où la société tournait au ralenti. Il considère qu'il était impossible pour Mme A. de trouver de façon efficiente un travail ou une formation.

Il estime dès lors l'appel recevable et fondé.

IV. LA DECISION DE LA COUR

IV. 1. Recevabilité de l'appel

Le jugement du 14 octobre 2021 a été notifié le 20 octobre 2021. L'appel du 19 novembre 2021 a été introduit dans le délai légal. Les autres conditions de recevabilité sont réunies. L'appel est recevable.

IV.2. Fondement

Cadre légal

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale énumère les conditions qu'un assuré social doit remplir pour en bénéficier :

Art. 3. Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi :

1° avoir sa résidence effective en Belgique, dans le sens à déterminer par le Roi ;

2° être majeure ou assimilée à une personne majeure en application des dispositions de la présente loi ;

3° appartenir à une des catégories de personnes suivantes :

- soit posséder la nationalité belge ;

- soit bénéficier, en tant que citoyen de l'Union européenne ou en tant que membre de sa famille qui l'accompagne ou le rejoint, d'un droit de séjour de plus de trois mois conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cette catégorie de personnes ne bénéficie du droit à l'intégration sociale qu'après les trois premiers mois de ce séjour ;

- soit être inscrite comme étranger au registre de la population ;

- soit être un apatride et tomber sous l'application de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New-York le 28 septembre 1954 et approuvée par la loi du 12 mai 1960;

- soit être un réfugié au sens de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;

- soit bénéficier de la protection subsidiaire au sens de l'article 49/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;

4° ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre ni être en mesure de se les procurer, soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens. Le centre calcule les ressources de la personne conformément aux dispositions du titre II, chapitre II ;

5° être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent ;

6° faire valoir ses droits aux prestations dont elle peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère.

En l'espèce, c'est la 5° condition (disposition au travail) qui est mise en cause et qu'il convient d'examiner. Il n'est pas contesté que les autres conditions sont remplies.

Absence d'audition préalable

En vertu de l'article 20 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, le centre est tenu d'entendre le demandeur, si celui-ci le demande, avant de prendre une décision portant sur l'octroi, le refus ou la révision d'un revenu d'intégration. Le centre est également tenu d'informer l'intéressé de ce droit, selon les modalités fixées par le Roi. L'intéressé peut être entendu soit par le conseil, soit par l'organe compétent ayant un pouvoir de décision dans le cas concret.

Tel a été le cas pour la première décision litigieuse.

Concernant la seconde décision litigieuse, la Cour ne peut que constater que Mme A. n'a pas été entendue alors qu'elle en avait fait la demande expresse. Cette décision est donc frappée de nullité. Le dossier ne s'arrête toutefois pas là.

Classiquement, on considère que la plupart des décisions des institutions de sécurité sociale sont prises dans le cadre de compétences liées¹ qui sont corrélatives à des droits subjectifs dans le chef des administrés et à une compétence de pleine juridiction des tribunaux. Lorsque, suite à une disposition légale explicite, l'administration exerce un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, elle doit motiver son choix d'exercer ou non sa compétence et le juge ne peut, au nom de la séparation des pouvoirs, priver l'administration de son pouvoir d'appréciation ni se substituer à elle. Il exerce néanmoins un contrôle marginal sur l'appréciation de l'administration. Ce contrôle de légalité interne et externe n'exclut pas une certaine appréciation en opportunité².

¹ « En règle générale, l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié » M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », *Formation permanente CUP - Questions de droit social*, Liège, 2002, n° 97, p. 79.

² *Ibid.*, n° 109-112, pp. 87-88.

Dans le cas présent, les deux décisions litigieuses ont été prises dans le cadre de compétences liées du CPAS.

En conséquence, il appartient à la Cour de se substituer au CPAS pour se prononcer sur le droit subjectif de Mme A. à un revenu d'intégration.

L'éventuelle nullité d'une décision d'octroi ou de refus reste platonique dès lors que c'est le fond du droit qu'il convient d'examiner.

Notion de disposition au travail

L'obligation d'être disposé à travailler n'est pas une obligation de résultat, mais une obligation de moyen, le bénéficiaire devant adopter un comportement de nature à lui permettre, à bref délai ou à terme, de subvenir à ses besoins par son travail. La disposition au travail doit être appréciée concrètement en tenant compte de la situation particulière de chaque personne et, notamment, des charges familiales qu'elle assume et de sa formation. Lorsqu'en raison de la situation de la personne, les possibilités de trouver un emploi sont minimales, la disposition au travail requise consiste à suivre des formations avant de pouvoir entamer un processus menant à l'emploi³.

En parallèle à l'obligation qui pèse sur le bénéficiaire, il est requis du CPAS que ce dernier entreprenne des démarches en vue de guider et soutenir le bénéficiaire dans son insertion professionnelle.

Dès lors que la disposition au travail est une condition d'octroi, elle doit en principe être démontrée non seulement lors de la demande mais également durant la totalité de la période durant laquelle l'intervention du CPAS est sollicitée - à moins bien entendu que le demandeur d'aide puisse se prévaloir d'une raison de santé ou d'équité.

L'appréciation de la disposition au travail doit être raisonnable. Elle doit ainsi être modulée en fonction de la situation concrète de l'intéressé (il ne saurait p. ex. être question d'exiger un travail à temps plein en toutes circonstances) et avoir égard à la possibilité effective, pour l'intéressé, d'exercer la profession de son choix (le droit au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi est garanti par l'article 23 de la Constitution). Le centre doit prendre en considération les aspirations du demandeur

³ F. BOUQUELLE et P. LAMBILLON, « La disposition au travail », in *Aide sociale - Intégration sociale: le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011, pp. 322 et 323.

d'aide, en tenant compte entre autres de son âge, de ses aptitudes et de son parcours professionnel, sans que cela puisse déboucher sur une excessive sélectivité de l'intéressé.

En outre, comme le prévoit la loi, des raisons de santé ou d'équité peuvent dispenser l'intéressé d'être disposé au travail. Ces hypothèses n'étant pas définies par la loi, elles sont à apprécier au cas par cas, toujours selon les circonstances concrètes (il s'agit le plus souvent d'études ou de charges familiales plus pesantes que la moyenne, mais d'autres hypothèses sont envisageables).

Hormis le cas où une raison de santé ou d'équité serait reconnue, l'absence de disposition au travail entraîne le refus d'octroi ou le retrait du droit.

Dans le cas de Mme A., on est face à une dame qui, lors de la prise de cours de la première décision, le 1^{er} août 2020, est âgée de 32 ans, s'est épisodiquement plainte de problèmes de dos sans pour autant déposer d'éléments suffisamment probants pour retenir des ennuis de santé comme motif d'équité, ayant en outre commencé des études universitaires dans son pays d'origine et dont on peut donc attendre une certaine aptitude dans le domaine des apprentissages. Mme A. est en outre sans charge d'enfants et n'invoque aucune contrainte familiale.

Si Mme A. a depuis lors trouvé un emploi, ce qui est évidemment une nouvelle fort réjouissante, cela ne suffit pas à établir sa disposition au travail passée.

Le nœud du problème est sa maîtrise du français et les opinions divergent à propos de son niveau de connaissance durant la période litigieuse (le CPAS est un peu plus optimiste que les employeurs ou formateurs potentiels).

De deux choses l'une :

- soit en août 2020 et depuis, Mme A. était réellement incapable de suivre une formation ou de trouver un emploi en raison de ses lacunes en français, et, dans son cas très particulier, cela démontre son absence de disposition au travail.

En effet, Mme A. a commencé les cours de français langue étrangère en décembre 2015. La réussite d'une première année d'université en Syrie permet d'établir qu'elle a toutes les ressources intellectuelles nécessaires pour apprendre une langue étrangère – on n'est pas ici face à une personne illettrée qui aurait dû commencer par une alphabétisation. Moyennant une implication loyale, on pouvait attendre

d'elle un niveau suffisant pour chercher un travail ou intégrer une formation en août 2020. Une lacune à cet égard ne pourrait s'expliquer que par un investissement déficitaire dans sa formation en langues qui s'assimile à une absence de disposition au travail.

- Soit en août 2020 et depuis, le niveau de français de Mme A. lui permettait de s'insérer sur le marché de l'emploi et sa totale absence de dynamisme et de prise d'initiative, sa mauvaise volonté pour mettre en œuvre les suggestions du CPAS (de faire du bénévolat) sont la démonstration d'une absence de disposition au travail.

Certes, la vie économique était au ralenti durant la période litigieuse en raison du Covid, mais cela n'empêchait pas de faire des démarches en vue de trouver une formation adéquate ou un emploi. Une recherche sincère aurait été un élément déterminant, sans qu'elle doive être couronnée de succès immédiat. Or Mme A. ne démontre aucune initiative personnelle en ce sens (elle n'a fait que réaliser avec répugnance les démarches à propos desquelles le CPAS insistait).

Mme A. ne démontre pas sa disposition au travail.

Considérant l'argumentation qui précède, tous les autres moyens invoqués sont non pertinents pour la solution du litige. L'appel est non fondé.

IV.3. Les dépens

Il y a lieu de condamner le CPAS aux dépens d'appel, conformément à l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire.

En l'espèce, les dépens sont composés de deux éléments :

- L'indemnité de procédure
- La contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Concernant l'indemnité de procédure, la Cour considère que l'action a pour objet de fixer un droit, soit une demande, à ce stade, non évaluable en argent. En effet, comme l'écrit la doctrine, pour qu'une affaire soit évaluable en argent, il ne suffit pas que le montant de la

demande puisse être évalué ou estimé, il faut encore qu'il soit spécialement liquidé dans le dispositif de la demande⁴.

En application de l'article 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 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, l'indemnité de procédure doit être liquidée à 189,51 €, soit le montant de base pour les demandes non évaluables en argent.

Enfin, en vertu 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, sauf si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, la juridiction liquide le montant de la contribution au fonds dans la décision définitive qui prononce la condamnation aux dépens. Cette contribution doit être liquidée en termes de dépens même si elle n'a pas été perçue lors de l'inscription de la cause au rôle⁵.

Dans les matières visées par l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire ou des dispositions sectorielles analogues, il y a lieu de considérer que c'est toujours l'institution de sécurité sociale, ou l'institution coopérante de sécurité sociale, qui succombe, sauf en cas de recours téméraire et vexatoire. Il convient de lui faire supporter la contribution de 20 €.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

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,

après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement,

⁴ H. BOULARBAH, « Les frais et les dépens, spécialement l'indemnité de procédure », *Actualités du droit judiciaire*, CUP 145, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 373, n° 36.

⁵ Cass., 26 novembre 2018, www.juportal.be

entendu l'avis oral du ministère public, auquel les parties n'ont pas répliqué,

- Dit l'appel recevable mais non fondé
- Dit que Mme A. ne démontre pas sa disposition au travail durant la période litigieuse
- Condamne le CPAS aux dépens, soit l'indemnité de procédure de 189,51€ et la contribution de 20€ au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par Madame, Messieurs

Katrin STANGHERLIN, Conseillère faisant fonction de Présidente,
Marc HOUBEN, Conseiller social au titre d'employeur,
Mohammed MOUZOURI, Conseiller social au titre d'ouvrier, qui est dans l'impossibilité de
signer le présent arrêt au délibéré duquel il a participé (art. 785 du Code judiciaire),
qui ont participé aux débats de la cause,
assistés de Nathalie FRANKIN, greffière,
lesquels signent ci-dessous :

le Greffier,

les Conseillers sociaux,

la Présidente,

ET PRONONCÉ, en langue française et en audience publique de la Chambre 2-A de la Cour du travail de Liège, division Liège, en l'annexe sud du Palais de Justice de Liège, place Saint-Lambert, 30, à Liège, le dix-neuf juillet deux mille vingt-deux,
par Madame Katrin STANGHERLIN, Conseillère faisant fonction de Présidente,
assistée de Nicolas PROFETA, Greffier, qui signent ci-dessous :

le Greffier,

la Présidente,