



Expédition

Numéro du répertoire 2022 /
R.G. Trib. Trav. 21/652/A
Date du prononcé 13 juin 2022
Numéro du rôle 2021/AL/407
En cause de : CPAS DE LIEGE C/ P.

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-J

Arrêt

CPAS - intégration sociale
Arrêt contradictoire interlocutoire
Réouverture des débats

*** CPAS – intégration sociale – aide sociale – ressortissant UE – exclusion trois premiers mois – demandeur d'emploi ou travailleur – Directive 2004/38/CE (art. 24, § 2) – Loi 26 mai 2002 (art. 3, 3°, 2^{ème} tiret) – Loi 8 juillet 1976 (art. 57quinquies)**

EN CAUSE :

Le CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE LIEGE, inscrit à la banque carrefour des entreprises sous le numéro 0207.663.043, dont le siège social est établi à 4000 LIEGE, Place St-Jacques, 13,
partie appelante, ci-après dénommée « **le CPAS** »,
ayant pour conseil Maître Didier PIRE, avocat à 4000 LIEGE, Rue de Joie 56,
et ayant comparu par Maître Line JADOT ;

CONTRE :

Monsieur P.,

ayant pour conseil Maître Alexandra BOROWSKI, avocat à 4000 LIEGE, Place des Déportés 16
et ayant comparu personnellement, assisté par Maître Agathe SIKIVIE ;

•
• •

I. INDICATIONS DE PROCEDURE

1. La Cour a tenu compte des pièces figurant en forme régulière dans le dossier de la procédure à la clôture des débats et notamment des pièces suivantes :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre les parties le 29 juin 2021 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 8ème Chambre (R.G. 21/652/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 26 juillet 2021 et notifiée à Monsieur P. par pli judiciaire le 27 juillet 2021 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 15 septembre 2021 ;

- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division de Liège, reçu au greffe de la Cour le 28 juillet 2021 ;
- l'ordonnance rendue le 15 septembre 2021, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 7 mars 2022 ;
- les conclusions de Monsieur P., reçues au greffe de la Cour le 15 octobre 2021 ;
- les conclusions du CPAS, reçues au greffe de la Cour le 15 novembre 2021 ;
- le dossier de pièces du CPAS, reçu au greffe de la Cour le 22 février 2022 ;
- le dossier de pièces de Monsieur P., reçu au greffe de la Cour le 28 février 2022 ;
- les deux dossiers de pièces de Monsieur P. (respectivement les dossiers d'instance et d'appel) déposés à l'audience publique du 7 mars 2022.

2. Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 7 mars 2022, à laquelle Madame Corinne LESCART, substitue générale, a annoncé qu'elle déposerait un avis écrit auquel les parties ont été autorisées à répliquer.

Madame LESCART a déposé son avis au greffe de la Cour le 7 avril 2022 et cet avis a été notifié le même jour aux conseils des parties.

Le CPAS a déposé des conclusions en réplique à cet avis le 9 mai 2022.

Monsieur P. n'a pas conclu en réplique.

La cause a ensuite été prise en délibéré pour qu'un arrêt soit prononcé le 13 juin 2022.

II. FAITS ET ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

3. Monsieur P. est né le XX XX 1960 et est de nationalité italienne.

Il est né en Belgique, y a été scolarisé, y a travaillé et y a vécu de manière ininterrompue jusqu'en juillet 2012.

Il a été titulaire d'une carte de séjour en qualité de citoyen de l'Union européenne de 1972 à 2010 et a été mis en possession d'une carte E+ à partir du 5 novembre 2010.

4. Monsieur P. déclare avoir quitté la Belgique en juillet 2012, pour s'installer dans un premier temps en Italie et ensuite, à partir de juin 2014, à Malte, où il a travaillé en qualité de salarié de 2017 à 2019 et en qualité d'indépendant de 2019 à 2020.

Il affirme n'avoir pas pu poursuivre ses activités professionnelles à Malte en 2020 à la suite de la crise liée à la pandémie de coronavirus et avoir alors décidé de revenir s'installer en Belgique.

5. C'est dans ce contexte que le 20 décembre 2020, se déclarant sans ressources et isolé, Monsieur P. s'est présenté auprès du CPAS pour y introduire une demande d'aide.

6. Dans le même mouvement, Monsieur P. s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès du FOREM le 28 décembre 2020, s'est inscrit sur la plate-forme d'économie collaborative « *List Minut* » (devenue entre-temps « *Ring Twice* ») le 1^{er} janvier 2021 et a introduit une demande d'attestation d'enregistrement en qualité de demandeur d'emploi le 8 janvier 2021, à la suite de laquelle il s'est vu remettre une annexe 19 aux termes de laquelle il a été invité à produire un contrat de travail de 12 heures minimum par semaine ou des preuves de recherche de travail pour le 8 avril 2021 au plus tard.

7. La demande d'aide de Monsieur P. a fait l'objet d'une décision de refus de la part du CPAS le 26 janvier 2021, sous le couvert de la motivation suivante :

« Vous êtes radié d'office du registre de la population depuis le 21/12/2020.

De plus, vous disposez, comme titre de séjour, d'une Carte E+ qui a pris fin en date du 03/01/2013.

Dès lors, vous êtes actuellement en situation de séjour irrégulier sur le territoire Belge et vous ne remplissez donc pas les conditions d'octroi du revenu d'intégration sociale. (Art. 3 de la loi du 26/05/2002) ».

8. Par une requête déposée le 8 mars 2021 devant le tribunal du travail de Liège, division Liège, Monsieur P. a contesté cette décision, en demandant audit tribunal de requalifier sa demande en demande d'aide sociale.

9. Le CPAS a pour sa part défendu sa décision de refus et contesté la demande de Monsieur P. en se prévalant :

- d'une part, de l'article 3, 3^o, 2^{ème} tiret de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, selon lequel pour pouvoir bénéficier de ce droit, le demandeur doit notamment « *bénéficiaire en tant que citoyen de l'Union européenne [...] d'un droit de séjour de plus de trois mois, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* », étant par ailleurs précisé que « *cette catégorie de personnes ne bénéficie du droit à l'intégration sociale qu'après les trois premiers mois de ce séjour* »,

- d'autre part, de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, selon lequel « *le centre n'est pas tenu d'accorder une aide sociale aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne [...] pendant les trois premiers mois du séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 40, § 4, alinéa 1^{er}, 1^o de la loi du 15 décembre 1980* »,

- et enfin, d'une circulaire du 5 août 2014 relative à l'interprétation de l'article 3, 3°, 2^{ème} tiret de la loi du 26 mai 2002 et de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976, selon laquelle le « *citoyen de l'Union qui séjourne sur [le] territoire en qualité de chercheur d'emploi [...] n'a pas droit à l'aide sociale, et ce pendant toute la période où il réside sur [le] territoire en cette qualité* », ce qui « *signifie concrètement que l'intéressé qui est en possession d'une annexe 19 [...] n'a pas droit à l'aide sociale* ».

10. Le 9 juin 2021, Monsieur P. est entré au service d'une dame J.R. dans les liens d'un contrat de travail à durée déterminée prenant fin le 5 juillet 2021, à raison de 13 heures par semaine.

III. JUGEMENT CONTESTÉ

11. Par le jugement contesté prononcé le 29 juin 2021, les premiers juges n'ont examiné le recours de Monsieur P. que sous l'angle de l'aide sociale et de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Après avoir observé que l'article 24, § 2 de la directive 2004/38/CE¹, dont l'article 57quinquies en question constitue une des applications en droit interne, avait été adopté « *en vue de limiter le phénomène du tourisme social consistant, pour les ressortissants d'un Etat membre de l'UE à s'établir dans un autre Etat membre dont le régime d'aide sociale est plus généreux que celui du pays dont ils sont des nationaux* », les premiers juges ont estimé :

- que « *la situation de Monsieur [P.] ne [relevait] pas du tourisme social* », dans la mesure où « *la Belgique est son pays d'attache* » et « *le pays où il a eu un droit de séjour permanent jusqu'en 2015* »,

- que « *la conformité de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 à la directive 2004/38 [ne lui interdisait] pas de questionner la proportionnalité de l'atteinte faite aux droits que Monsieur [P.] [tirait] directement du TFUE en raison de sa citoyenneté européenne* »,

- qu' « *en l'espèce, [...] l'application de l'article 57quinquies de la loi de 8 juillet 1976 dans la situation très précise de Monsieur P., [était] contraire au TFUE et à la Charte des droits fondamentaux* »,

- qu' « *en privant Monsieur [P.] de tout droit à l'aide sociale aussi longtemps qu'il sera en Belgique en tant que ressortissant d'un pays de l'union qui a demandé à séjourner en tant que demandeur d'emploi – et ce sans limite dans le temps – l'article 57quinquies de la loi du*

¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (JOUE 30.4.2004, L 258/77 et suivants).

8 juillet 1976 et l'article 24, § 2 de la Directive 2004/38 [allaient] au-delà de ce qui [était] nécessaire pour limiter le phénomène du tourisme social ou pour empêcher que l'aide sociale due aux ressortissants européens ne devienne une charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale »,

- et que « *partant, l'application de l'article 57quinquies [devait] être écartée au profit du TFUE et de la Charte des droits fondamentaux européens* ».

Les premiers juges ont par ailleurs considéré que l'état de besoin allégué par Monsieur P. était établi, sous déduction des ressources perçues *via* « *List Minut* » et dans le cadre du contrat de travail à durée déterminée ayant pris cours le 9 juin 2021.

12. Les premiers juges ont en conséquence déclaré le recours de Monsieur P. recevable et fondé et ont condamné le CPAS à verser à celui-ci une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration sociale isolé, d'une part du 1^{er} janvier au 30 juin 2021, sous déduction d'une somme globale de 1.700,00 € correspondant aux revenus « *List Minut* », et d'autre part, à dater du 1^{er} juillet 2021, sous déduction des revenus perçus auprès de l'employeur R. et le cas échéant des revenus « *List Minut* » ou de tout autre employeur, que Monsieur P. devra justifier auprès du CPAS.

Celui-ci a par ailleurs été condamné aux dépens, lesquels n'ont toutefois pas été liquidés à défaut d'état, de même qu'à la contribution de 20,00 € au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

IV. APPELS ET DEMANDES DES PARTIES EN DEGRÉ D'APPEL

IV.1. L'appel et la demande du CPAS

13. Par requête reçue au greffe de la Cour le 26 juillet 2021, explicitée par voie de conclusions, le CPAS fait grief au jugement dont appel d'avoir alloué une aide sociale à Monsieur P., alors qu'en vertu de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976, celui-ci n'aurait pas droit à l'aide sociale durant toute la période où il réside sur le territoire belge en qualité de chercheur d'emploi et que la Cour de Justice de l'Union européenne aurait estimé que le fait de refuser aux citoyens de l'Union européenne dont le droit de séjour sur le territoire d'un Etat membre n'est justifié que par la recherche d'un emploi le bénéfice de certaines prestations sociales n'est pas contraire au principe d'égalité de traitement consacré par le TFUE.

Le CPAS reproche également au jugement dont appel d'avoir considéré que Monsieur P. était en état de besoin alors que celui-ci ne le démontrerait pas et demeurerait en outre en défaut de justifier les revenus « *List Minut* » qu'il aurait réellement perçus.

Le CPAS estime enfin que Monsieur P. demeurerait également en défaut de démontrer être dans un état de besoin actuel faisant obstacle à la dignité humaine, justifiant une éventuelle intervention de sa part pour la période litigieuse.

14. Le CPAS demande donc à la Cour de réformer le jugement dont appel, de confirmer la décision originairement contestée et de débouter Monsieur P. de ses prétentions à son égard.

Il demande également à la Cour de limiter les dépens d'appel à l'indemnité de procédure de base de 174,94 €.

IV.2. Les demandes de Monsieur P.

15. Monsieur P. demande pour sa part à la Cour de déclarer l'appel du CPAS recevable mais non fondé et, en conséquence, de confirmer le jugement dont appel et de condamner le CPAS aux dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, soit 131,18 € pour les dépens d'instance et 174,94 € pour les dépens d'appel.

Monsieur P. fait valoir à l'appui de cette demande que ce serait à bon droit que les premiers juges ont estimé devoir écarter l'application de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 en l'espèce, dans la mesure où sa situation ne s'apparenterait effectivement pas à du tourisme social puisque la Belgique est son pays d'origine et qu'il est revenu pour y retrouver du travail après avoir perdu son emploi à Malte en raison de la pandémie de coronavirus.

16. A titre subsidiaire, Monsieur P. se prévaut du fait qu'il pourrait en tout état de cause se prévaloir de la qualité de travailleur au sens de la directive 2004/38/CE, compte tenu de son inscription sur la plate-forme « *List Minut* » dès le 1^{er} janvier 2021 et des prestations qu'il effectue depuis dans ce cadre ou, à tout le moins, en qualité de travailleur à temps partiel compte tenu de ses nombreuses recherches d'emploi et de son entrée au service de Madame R.

V. EVOLUTION DE LA SITUATION DE MONSIEUR P. EN COURS DE PROCÉDURE ET LIMITATION SUBSÉQUENTE DE LA PÉRIODE LITIGIEUSE AU 30 JUIN 2021

17. La situation de Monsieur P. a encore évolué sur trois plans depuis le prononcé du jugement dont appel :

- d'une part, Monsieur P. a continué à travailler au service de Madame R. à l'expiration du contrat de travail à durée déterminée qu'il avait conclu avec celle-ci du 9 juin au 5 juillet 2021 et ce, dans un premier temps sous le couvert d'un contrat de formation-insertion conclu du 7 juillet au 5 octobre 2021 à raison de 13 heures par semaine, dans un deuxième

temps dans les liens d'un nouveau contrat de travail à durée déterminée conclu du 6 octobre 2021 au 4 janvier 2022 à raison de 19 heures par semaine et, enfin, depuis le 5 janvier 2022, dans les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée à raison de 19 heures par semaine ;

- d'autre part, Monsieur P. a obtenu le 16 juillet 2021 une carte « *EU. Enregistrement – Art 8 DIR 2004/38/CE* », attestant de son droit à résider en Belgique durant plus de trois mois ;

- et enfin, Monsieur P. s'est vu octroyer par le CPAS, le 17 août 2021, un revenu d'intégration sociale au taux cohabitant à partir du 1^{er} juillet 2021.

18. Tenant compte de cette décision d'octroi, les parties se sont accordées sur la limitation de la période litigieuse au 30 juin 2021.

VI. AVIS DU MINISTERE PUBLIC

19. Dans son avis écrit déposé au greffe le 7 avril 2022, le ministère public invite la Cour à :

- réformer le jugement dont appel,
- à condamner le CPAS à payer à Monsieur P. le revenu d'intégration sociale au taux cohabitant pour la période du 8 avril au 30 juin 2021, sous déduction des revenus professionnels qu'il a perçus,
- à inviter Monsieur P. à démontrer l'accomplissement de prestations de travail effectives durant la période du 8 janvier au 8 avril 2021,
- et à inviter les parties à échanger leur point de vue quant à savoir si ces prestations de travail ont permis à Monsieur P. d'acquérir et de conserver le statut de travailleur au sens de la directive 2004/38/CE.

20. Concernant la période du 8 avril au 30 juin 2021, cet avis est essentiellement motivé par le fait qu'en vertu du caractère déclaratif de la reconnaissance du droit de séjour en droit européen, Monsieur P. doit être considéré comme bénéficiant d'un droit de séjour de plus de trois mois depuis le 8 janvier 2021 et, partant, comme satisfaisant à la condition prévue par l'article 3, 3^o, 2^{ème} tiret de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale depuis le même jour, avec la réserve toutefois qu'en application de la dernière phrase de cette disposition, il n'a pas droit à l'intégration sociale durant les trois premiers mois de son séjour.

21. Concernant cette dernière phrase de l'article 3, 3°, 2^{ème} tiret de la loi du 26 mai 2002 et l'article 57^{quinquies} de la loi du 8 juillet 1976, le ministère public estime en revanche qu'il n'y a pas lieu de les écarter, au motif qu'ils font une application en droit interne de l'article 24, § 2 de la directive 2004/38/CE conforme non seulement aux objectifs de cette directive mais également au TFUE en ce qu'ils excluent tout citoyen de l'Union européenne qui n'a pas ou ne conserve pas le statut de travailleur, du droit à l'aide sociale et à l'intégration sociale.

Il s'impose cependant de vérifier en l'espèce si durant la période du 8 janvier au 7 avril 2021, Monsieur P. n'a pas acquis puis conservé le statut de travailleur, en considération des prestations qu'il a accomplies dans le cadre de la plate-forme « *List Minut* », à propos desquelles diverses questions restent en suspens.

VII. RECEVABILITÉ DE L'APPEL

22. L'appel du CPAS a été introduit dans les formes légales.

Le délai légal d'appel a également été respecté, la requête d'appel ayant été déposée dans le mois de la notification du jugement entrepris, conformément à l'article 1051 du Code judiciaire.

L'appel est donc recevable.

VIII. DISCUSSION

VIII.1. Quant à la période litigieuse dont la Cour est (encore) saisie

23. La Cour décide de limiter effectivement son examen de la cause à la seule période antérieure au 1^{er} juillet 2021, compte tenu de la nouvelle décision prise par le CPAS le 17 août 2021, octroyant à Monsieur P. le bénéfice du revenu d'intégration sociale au taux cohabitant à partir de cette dernière date.

VIII.2. En droit : dispositions et principes applicables

VIII.2.a. Dispositions et principes applicables en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale en droit belge

i. En matière d'intégration sociale

24. Selon l'article 1^{er} de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, « *toute personne a droit à l'intégration sociale* », moyennant le respect des conditions édictées par l'article 3 de la même loi.

Ces conditions sont les suivantes :

1° avoir sa résidence effective en Belgique ;

2° être majeur ;

3° relever d'une des catégories de personnes prévues par la loi, parmi lesquelles figure, au deuxième tiret de ce point, la catégorie des citoyens de l'Union européenne qui bénéficient 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, étant précisé que cette catégorie de personnes ne bénéficie du droit à l'intégration sociale qu'après les trois premiers mois de ce séjour ;

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 ;

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

6° faire valoir ses droits éventuels aux prestations sociales (cf. article 3 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale).

ii. En matière d'aide sociale

25. En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, toute personne a droit à l'aide sociale, en vue de lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Cette aide peut prendre plusieurs formes : matérielle, sociale, médico-légale ou psychologique (article 57, § 1^{er}, 3^{ème} alinéa de la loi du 8 juillet 1976).

26. Sur la base de ces dispositions à portée tout à fait générale, le droit à l'aide sociale est reconnu, *a priori*, à toute personne, sans distinction de nationalité ou de statut, pour autant qu'elle réside sur le territoire belge.

Le droit à l'aide sociale et/ou à certaines de ses formes est cependant soumis, dans le chef des étrangers, à certaines limites.

Ainsi et notamment :

- l'article 57, § 2, 1° de la loi du 8 juillet 1976 précise que « *par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'action sociale se limite à (...) l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume* »,

- et l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 dispose que « *par dérogation aux dispositions de la présente loi, le centre n'est pas tenu d'accorder une aide sociale aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne [...] pendant les trois premiers mois du séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien* ».

27. Le critère habituellement utilisé en matière d'aide sociale est celui de l'état de besoin, lequel se démontre classiquement par le biais de dettes ou de difficultés relatives aux besoins de base du demandeur, auxquels celui-ci ne peut faire face par ses propres moyens.

La nature et l'étendue de l'aide accordée sont alors fonction de la nature et de l'étendue de l'état de besoin constaté, ce qui se justifie du reste par le caractère fondamentalement subsidiaire de l'aide sociale.

Lorsque l'état de besoin se vérifie sur le plan de l'ensemble des besoins de base du demandeur, l'aide sociale prend généralement la forme d'une aide financière équivalente au revenu d'intégration sociale, le montant de celui-ci étant censé suffire à couvrir l'ensemble de ces besoins de base.

28. Certains font par ailleurs valoir que l'aide sociale, dont l'octroi est destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine, ne peut par nature être octroyée rétroactivement².

C'est ainsi que de nombreuses décisions limitent l'octroi d'arriérés d'aide sociale aux seules dettes relatives à la période antérieure qui existeraient encore au moment où le juge statue

² Voir notamment : F. Bouquelle, P. Lambillon et K. Stangherlin, « L'absence de ressources et l'état de besoin », in Aide sociale – Intégration sociale – Le droit en pratique, la Charte 2011, p. 310 à 312 et les nombreuses références citées par ces auteurs, dont l'arrêt n° 112/2003 prononcé le 17 septembre 2003 par la Cour Constitutionnelle.

et qui empêcheraient encore le demandeur à ce moment de mener une vie conforme à la dignité humaine³.

C'est manifestement à cette jurisprudence que se réfère en l'espèce le CPAS, lorsqu'il reproche à Monsieur P. de ne pas démontrer être dans un état de besoin actuel.

Cette jurisprudence ne paraît cependant pas conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation, telle qu'elle ressort des arrêts des 17 décembre 2007, 9 février 2009 et 27 novembre 2017, aux termes desquels « aucune disposition légale ne prévoit que l'aide sociale ne peut pas 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 »⁴ et « lorsque le demandeur d'aide sociale remplit les conditions d'octroi du droit à l'aide sociale, le droit au paiement de celle-ci ne dépend pas de la date à laquelle il a produit la preuve de la réunion de ces conditions »⁵, dès lors 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 »⁶ et que ce « droit n'est pas affecté par la circonstance que la personne ne se trouve plus dans une telle situation au moment où le juge statue »⁷.

Comme l'a en outre relevé le procureur général Leclercq dans ses conclusions précédant l'arrêt du 17 décembre 2007, « si elle existait, une telle règle conduirait d'ailleurs à cette curieuse conséquence que les C.P.A.S. auraient intérêt à refuser l'aide sociale en vue d'économiser celle-ci pendant le cours de la procédure... »⁸.

Cela étant, il reste au juge saisi d'une demande portant sur des arriérés d'aide sociale se rapportant à une période durant laquelle la personne était en état de besoin, de déterminer le montant de l'aide qui peut ainsi lui être octroyée avec effet rétroactif.

Et si la jurisprudence reste divisée sur cette question, il apparaît que l'absence de preuve de la persistance de dettes accumulées par le passé n'empêche pas nécessairement le juge d'octroyer des arriérés d'aide sociale, le cas échéant à concurrence d'un montant évalué *ex aequo et bono*⁹.

VIII.2.b. Interférence du droit européen en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale

³ *Idem*, p. 311.

⁴ Cass. 17 décembre 2007, J.T.T. 2008, p. 112.

⁵ Cass. 9 février 2009, J.T.T. 2009, p. 209.

⁶ Cass. 27 novembre 2017, www.juridat.be, S.17.0015.F

⁷ *Idem* ; voir également à ce propos : F. Lambrecht, « Aide sociale : questions choisies », in *Actualités et innovations en droit social*, Anthémis – CUP Liège 182 – Mai 2018, p. 254 et suivantes, n° 1 et suivants.

⁸ J.T.T. 2008, p. 112.

⁹ Voir à ce propos : F. Lambrecht, précitée, n° 13.

29. La Cour ne peut mieux faire que reproduire ci-après, *in extenso*, l'exposé des principes particulièrement complet et circonstancié à ce propos, qui figure dans l'avis écrit déposé par le ministère public :

« a. Droit de séjour en faveur des citoyens de l'UE

Tout citoyen de l'UE dispose d'un droit de séjour de moins de 3 mois sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité¹⁰. Ce droit de séjour s'applique quelle que soit l'intention qui anime le citoyen concerné : « cette disposition s'applique de manière indifférenciée à tous les citoyens de l'Union, quelle que soit l'intention avec laquelle ces citoyens entrent sur le territoire de l'État membre d'accueil. Il s'ensuit que, même lorsqu'un citoyen de l'Union entre sur le territoire d'un Etat membre d'accueil dans l'intention d'y rechercher un emploi, son droit de séjour relève également, au cours des trois premiers mois, de l'article 6 de la directive 2004/38 » (je souligne)¹¹.

Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner en Belgique pour une période de plus de trois mois s'il dispose d'une carte d'identité ou d'un passeport prouvant sa citoyenneté, et :

- *s'il est un travailleur salarié ou non salarié en Belgique ou s'il entre en Belgique pour chercher un emploi, tant qu'il est en mesure de faire la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé (« **travailleur ou demandeur d'emploi** ») ;*
- *ou s'il est économiquement inactif mais dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale (« **inactif** ») ;*
- *ou s'il est inscrit dans un établissement d'enseignement (« **étudiant** »)¹².*

Le droit de séjour dont bénéficient les demandeurs d'emploi découle de la jurisprudence de la CJUE. Il se fonde sur la liberté de circulation des travailleurs, dans la mesure où la notion de « travailleurs » revêt une portée autonome et large en droit européen et où un demandeur d'emploi doit être qualifié comme tel¹³. En application de cette jurisprudence, le législateur européen a adopté l'article 14, § 4, b, de la directive n° 2004/38 en vertu duquel un citoyen de l'UE entré sur le territoire en vue d'y chercher un emploi ne peut en aucun cas faire l'objet d'une mesure d'éloignement tant qu'il est en mesure de faire la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé.

Le citoyen concerné doit introduire une demande d'attestation d'enregistrement dès son arrivée sur le territoire belge. Il reçoit à cette occasion une « annexe 19 ». Il dispose d'un délai pour fournir les documents attestant sa qualité, selon qu'il fait valoir son droit de séjour en

¹⁰ Art. 6 de la directive n° 2004/38 ; art. 40, § 3, de la loi du 15 décembre 1980.

¹¹ CJUE, 17 décembre 2020, C-710/19, § 35.

¹² Art. 40 de la loi du 15 décembre 1980.

¹³ CJUE, 17 décembre 2020, C-710/19, § 24.

*tant que travailleur salarié, travailleur indépendant, demandeur d'emploi, personne économiquement inactive, ...*¹⁴

Une fois les vérifications effectuées, le citoyen concerné reçoit une attestation d'enregistrement (« annexe 8 ») et il peut demander une carte électronique. Depuis le 10/05/2021, l'intitulé des cartes électroniques a été modifié. La « carte E » est devenue la «carte EU Enregistrement — Art. 8 DIR 2004/38/CE »¹⁵. Sa durée de validité est inchangée (5 ans maximum).

*Le titre de séjour a un caractère déclaratif. Le citoyen de l'UE est présumé jouir du droit de séjour dès l'introduction de sa demande. Si la vérification des conditions de séjour est positive, le droit de séjour est censé rétroagir à cette date*¹⁶.

b. Aide sociale

i. L'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976

L'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS dispose:

« Par dérogation aux dispositions de la présente loi, le centre n'est pas tenu d'accorder une aide sociale aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et aux membres de leur famille pendant les trois premiers mois du séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 40, § 4,

¹⁴ Art. 50 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. En tant que travailleur salarié, il doit produire une déclaration d'engagement ou une attestation de travail conforme au modèle figurant à l'annexe 19bis. En tant que travailleur indépendant, il doit produire une inscription dans la Banque-carrefour des entreprises avec un numéro d'entreprise et une attestation d'affiliation à une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants conforme au modèle établi par le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions et par le Ministre qui a les indépendants dans ses attributions (art. 50, § 2).

¹⁵ Voy. le site internet de l'Office des étrangers : <https://dofribz.befir/themes/proposkartes-electroniques-pour-etrangerskitovens-de-lunion-europeenne>.

¹⁶ H. Mormont et .I.-F. Neven, « L'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des ressortissants européens » in Questions spéciales de droit social, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 18 ; C. trav. Bruxelles, 29 avril 2015, RG n° 2013/AB/739, www.juridat.be. La cour se fonde sur la jurisprudence de la CJUE (CJUE, 17 février 2005, C-215/03, Salah Oulane c. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, points 17 et 18 ; CJUE, 23 mars 2006, C-408/03, Commission c. Belgique, points 62 et 63 ; CJUE, 21 juillet 2011, C-325/09, Dias, point 48). Selon cette jurisprudence, « le droit des ressortissants d'un État membre d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner, aux fins voulues par le traité, constitue un droit directement conféré par le traité, ou, selon le cas, par les dispositions prises pour la mise en œuvre de celui-ci (...). Par conséquent, la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un État membre doit être considérée non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un État membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit communautaire (voir, notamment, arrêt du 23 mars 2004, Collins, C-138/02, Rec. p. 1-2703, point 40) ». Dans le même sens : Trib. tray. Bruxelles, 21 mars 2014, Chr. D.S., 2015, p. 93.

alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien ».

Cette disposition a été insérée par l'article 12 de la loi du 19 janvier 2012. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur a entendu faire usage de la faculté laissée aux Etats membres, par l'article 24 de la directive n° 2004/38, d'exclure les citoyens de l'Union du droit à l'assistance sociale, en vue d'éviter que les autorités ne puissent plus, à l'avenir, garantir le niveau de protection qui existait antérieurement à l'adoption de la disposition attaquée, compte tenu de l'afflux massif de ressortissants de l'Union auquel la Belgique doit faire face. Il s'agissait, en effet, pour le législateur, de rechercher un équilibre entre la libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union et la possibilité de pouvoir continuer à financer les régimes sociaux¹⁷.

ii. Annulation partielle par la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle a été saisie d'un recours en annulation contre l'article 12 de la loi du 19 janvier 2012.

Il ressort de l'arrêt du 30 juin 2014 (n° 95/2014) que :

- *L'article 12 de la loi attaquée doit être annulé en ce qu'il s'applique aux citoyens de l'Union, non belges, qui ont ou conservent le statut de travailleur (salarie ou non salarie), ainsi qu'aux membres de leur famille qui séjournent légalement sur le territoire (B.44) ;*
- *Le recours en annulation dirigé contre l'article 12 de la loi attaquée a été rejeté en tant que cette disposition vise les citoyens de l'UE demandeurs d'emploi. La Cour constitutionnelle a notamment considéré que l'aide sociale accordée par le CPAS ne peut pas être considérée comme des « prestations de nature financière destinées à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail » au sens de la jurisprudence de la CJUE, même si, pour octroyer une telle aide sociale, il est tenu compte de la disponibilité au travail du demandeur ou du point de savoir si l'insertion dans la vie professionnelle peut aussi être améliorée dans un cas individuel (B.48.1 à B.51) ;*
- *En ce qu'il permet aux CPAS de refuser l'aide médicale urgente aux ressortissants des Etats membres de l'UE et aux membres de leur famille durant les trois premiers mois de séjour, l'article 12 de la loi attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution (B.55.12).*

La Cour constitutionnelle a justifié l'annulation de l'article 12 en tant qu'il s'applique aux ressortissants de l'UE ayant ou conservant le statut de travailleur, comme suit :

¹⁷ Doc. parl., la Chambre, 2011-2012, n° 53-0813/011, pp. 10 et 11 ; C.C., 30 juin 2014, n° 95/2014, B.33 à B.35.

« B.42.1. Comme la Cour de justice l'a jugé, il ressort du libellé de l'article 24, paragraphe 2, de la directive que la dérogation au principe d'égalité qu'il prévoit n'est opposable ni aux travailleurs, ni aux personnes qui gardent ce statut, ni aux membres de leur famille (CJCE, 4 juin 2009, Vatsouras et Koupatantze, C-22/08, et C-23/08, point 34, CJUE, 21 février 2013, L.N., C-46/12, point 35; 19 septembre 2013, Brey, C-140/12, point 66). Ce principe s'applique non seulement à la prestation d'assistance sociale visée à l'article 24, paragraphe 2, de la directive mais également à l'aide d'entretien, sous forme de bourses d'études ou de prêts, visée par cette disposition, lorsque celle-ci est accordée aux travailleurs (CUE, 21 février 2013, L.N., C46/12, points 50-51).

(..)

B.43. Il en résulte qu'à l'égard des citoyens de l'Union, non belges, qui ont ou conservent la qualité de travailleur (salariné ou non salariné) ainsi que des membres de leur famille, la disposition attaquée n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec l'article 24 de la directive 2004/38/CE.

B.44. L'article 12 de la loi attaquée doit dès lors être annulé en ce qu'il s'applique aux citoyens de l'Union, non belges, qui ont ou conservent le statut de travailleur (salariné ou non salariné), ainsi qu'aux membres de leur famille qui séjournent légalement sur le territoire » (*je souligne*)¹⁸.

Etant donné que l'article 57quinquies est une application, en droit belge, de la faculté prévue par l'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38 et que l'annulation partielle prononcée par la Cour constitutionnelle repose sur la jurisprudence de la CJUE, il convient d'analyser la portée des dispositions de la directive n° 2004/38 en droit européen (ci-dessous).

iii. Portée des dispositions de la directive n° 2004/38

1.

La directive n° 2004/38 a notamment pour objet de fixer les conditions d'exercice du droit des citoyens de l'UE de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Elle établit une gradation de la durée du droit de séjour reconnu à tout citoyen : séjour de moins de 3 mois (art. 6), séjour de plus de 3 mois (art. 7) et séjour permanent (art. 16).

L'article 24 de la directive n° 2004/38 dispose:

« 1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité

¹⁸ C.C., 30 juin 2014, n° 95/2014, B.42.1, B.43 et B.44.

d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.

2. Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille ».

Il en résulte qu'en principe, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de ladite directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité¹⁹.

L'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38 autorise les États membres à refuser le droit aux prestations d'assistance sociale²⁰, sous certaines conditions, à « des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille ». Il n'autorise donc pas à exclure du droit aux prestations d'assistance sociale les personnes qui ont ou conservent le statut de travailleur (salarié ou non salarié).

En tant qu'il déroge au principe de l'égalité de traitement prévu par le TFUE, et dont l'article 24, § 1^{er}, de la directive n° 2004/38 ne constitue qu'une expression spécifique, l'article 24, § 2, doit être interprété de manière stricte et en conformité avec les dispositions du traité, y compris celles relatives à la citoyenneté de l'Union et à la libre circulation des travailleurs²¹.

2.

Il découle de l'article 24 précité, d'une part, que dès l'instant où une personne acquiert le statut de travailleur (salarié ou non salarié), elle ne peut être exclue du droit aux prestations d'assistance sociale en raison uniquement de sa nationalité et elle bénéficie de l'égalité de traitement par rapport aux ressortissants de l'État membre d'accueil.

Selon la CJUE, la notion de travailleur revêt une portée autonome et ne doit pas être interprétée de manière restrictive. Doit être considérée comme « travailleur » « toute personne qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires »²². Lorsqu'il est question d'une activité salariée, la caractéristique requise est qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des

¹⁹ CJUE, 11 novembre 2014, C-333/13, § 68.

²⁰ Sur la notion de « prestations d'assistance sociale », voy. CJUE, 15 juillet 2021, C-709/20, § 68.

²¹ CJUE, 21 février 2013, C-46/12, § 33.

²² CJUE, 4 juin 2009, C-22/08 et 23/08, § 26. Dans le même sens : CJUE, 21 février 2013, C-46/12, §§ 39 à 43.

prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération, peu importent le niveau limité de la rémunération et l'origine des ressources. En outre, la circonstance qu'une activité salariée est de courte durée n'est pas susceptible, à elle seule, d'exclure la qualification de « travailleur »²³.

Les intentions qui ont amené la personne concernée à s'installer dans l'Etat membre d'accueil n'ont aucune incidence, dès l'instant où celle-ci exerce une activité. En effet, la définition de la notion de « travailleur » « exprime l'exigence, inhérente au principe même de la libre circulation des travailleurs, que les avantages que le droit de l'Union confère au titre de cette liberté ne puissent être invoqués que par des personnes exerçant véritablement ou souhaitant sérieusement exercer une activité salariée. Elle n'implique cependant pas que la jouissance de cette liberté puisse être subordonnée aux buts poursuivis par un ressortissant d'un État membre en sollicitant l'entrée et le séjour sur le territoire d'un État membre d'accueil, pourvu qu'il y exerce ou souhaite exercer une activité réelle et effective. Une fois cette condition réalisée, les intentions qui ont pu inciter le travailleur à chercher du travail dans l'État membre concerné sont indifférentes et ne doivent pas être prises en considération »²⁴.

3.

D'autre part, la directive n° 2004/38 prévoit que, dans certaines hypothèses, un citoyen de l'UE conserve la qualité de travailleur (salarié ou non salarié), même s'il n'exerce plus d'activité (art. 7, § 3, de la directive n° 2004/38).

C'est notamment le cas du citoyen de l'UE qui:

- « se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent »²⁵;
- « se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ; dans ce cas, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois »²⁶.

Cette seconde hypothèse vise deux situations:

- *La première situation est celle où la cessation de l'activité du travailleur salarié intervient à l'échéance d'un contrat à durée déterminée inférieure à une année ;*
- *La seconde situation est beaucoup plus vague (« après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois »). Dans un arrêt du 11 avril 2019, la CJUE a considéré que cette disposition vise « toutes les situations dans lesquelles un*

²³ CJUE, 4 juin 2009, C-22/08 et 23/08, §§ 26-30.

²⁴ CJUE, 21 février 2013, C-46/12, § 47.

²⁵ Art. 7, § 3, b), de la directive n° 2004/38.

²⁶ Art. 7, § 3, c), de la directive n° 2004/38.

travailleur a été contraint, pour des raisons indépendantes de sa volonté, de cesser son activité dans l'État membre d'accueil avant l'échéance d'une année, quels que soient la nature de l'activité exercée et le type de contrat de travail conclu à cet effet, c'est-à-dire qu'il ait exercé une activité salariée ou non salariée et qu'il ait conclu un contrat à durée déterminée d'une durée supérieure à une année, un contrat à durée indéterminée ou tout autre type de contrat »²⁷.

Dans la seconde situation, la conservation de la qualité de travailleur présuppose, d'une part, que le citoyen concerné ait, préalablement à sa période de chômage involontaire, effectivement eu la qualité de travailleur (salarié ou non salarié) et, d'autre part, qu'il se soit fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent. En outre, la conservation de ce statut durant une période de chômage involontaire peut être limitée à 6 mois par l'Etat membre concerné²⁸.

Lorsqu'un citoyen de l'UE, qui séjourne sur le territoire d'un Etat membre « d'accueil », conserve le statut de « travailleur » (salarié ou non salarié) au sens de la directive n° 2004/38, il bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet Etat membre²⁹.

4.

Il ressort expressément de l'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38 qu'un Etat membre peut exclure un citoyen de l'UE du droit aux prestations d'assistance sociale dans deux hypothèses.

Premièrement, *l'Etat membre d'accueil peut l'exclure du droit aux prestations d'assistance sociale durant les 3 premiers mois du séjour, à condition qu'il n'ait pas ou ne conserve pas le statut de « travailleur » au sens de la directive.*

Dans un arrêt du 25 février 2016, la CJUE a eu l'occasion d'affirmer que cette faculté d'exclusion est conforme aux objectifs de la directive, même si elle s'applique de manière indifférenciée et sans examen individualisé de la situation de la personne concernée. La juridiction de renvoi (une juridiction allemande) exprimait des doutes quant à la compatibilité de l'exclusion complète du bénéficiaire des prestations d'assistance sociale durant les 3 premiers mois du séjour avec le droit européen. En l'espèce, le refus de l'octroi des prestations se fondait sur une disposition du droit allemand, en raison du fait que, au moment de la demande, le demandeur séjournait depuis moins de 3 mois en Allemagne et qu'il n'avait, par ailleurs, pas la qualité de travailleur salarié ou non salarié. Les prestations n'ont été accordées qu'après une période de 3 mois.

²⁷ CJUE, 11 avril 2019, C-483/17, § 48.

²⁸ CJUE, 11 avril 2019, C-483/17, § 52.

²⁹ CJUE, 11 avril 2019, C-483/17, § 55.

La CJUE a rappelé que, durant les 3 premiers mois, tout citoyen de l'UE peut fonder un droit de séjour sur l'article 6 de la directive n° 2004/38. Dans un tel cas, l'État membre d'accueil peut se prévaloir de la dérogation de l'article 24, § 2, de la directive pour refuser d'accorder la prestation d'assistance sociale réclamée ; « En effet, il ressort expressément du libellé de cette disposition que l'État membre d'accueil peut refuser d'accorder à une des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non-salariés ou celles qui gardent ce statut toute prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour »³⁰.

Pour la Cour, l'article 24, § 2, « est conforme à l'objectif de préservation de l'équilibre financier du système d'assistance sociale des États membres poursuivi par la directive 2004/38, ainsi qu'il ressort, notamment, du considérant 10 de celle-ci. Étant donné que les États membres ne peuvent exiger des citoyens de l'Union qu'ils possèdent des moyens de subsistance suffisants et une couverture médicale personnelle lorsqu'ils effectuent un séjour d'une durée maximale de trois mois sur leurs territoires respectifs, il est légitime de ne pas imposer auxdits États membres de prendre ces citoyens en charge durant cette période. Dans ce contexte, il y a également lieu de préciser que, si la directive 2004/38 exige que l'État membre d'accueil prenne en compte la situation individuelle d'une personne intéressée lorsqu'il est sur le point d'adopter une mesure d'éloignement ou de constater que cette personne occasionne une charge déraisonnable pour le système national d'assistance sociale dans le cadre de son séjour (arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, points 64, 69 et 78), un tel examen individuel ne s'impose cependant pas dans un cas de figure tel que celui de l'affaire au principal »³¹.

Aux yeux de la Cour, la disposition nationale en cause permet aux citoyens concernés de connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations, de sorte qu'elle « est de nature à garantir un niveau élevé de sécurité juridique et de transparence dans le cadre de l'octroi de prestations d'assistance sociale de l'assurance de base, tout en étant conforme au principe de proportionnalité »³².

La Cour ajoute que, « s'agissant de l'examen individuel visant à procéder à une appréciation globale de la charge que représenterait concrètement l'octroi d'une prestation sur l'ensemble du système national d'assistance sociale en cause au principal, il convient de rappeler que l'aide accordée à un seul demandeur peut difficilement être qualifiée de « charge déraisonnable » pour un État membre, au sens de l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2004/38, en ce qu'elle serait susceptible de peser sur l'État membre concerné non pas après qu'il a été saisi d'une demande individuelle, mais nécessairement au terme d'une addition de l'ensemble des demandes individuelles qui lui seraient soumises »³³. Autrement dit, cela n'a pas de sens d'examiner au cas par cas si l'octroi des prestations d'assistance

³⁰ CJUE, 25 février 2016, C-299/14, §. 44.

³¹ CJUE, 25 février 2016, C-299/14, §. 45-46.

³² CJUE, 25 février 2016, C-299/14, §. 49.

³³ CJUE, 25 février 2016, C-299/14, §. 50.

sociale à un demandeur en particulier engendre une charge déraisonnable pour l'Etat membre d'accueil, puisque c'est leur addition qui est susceptible d'engendrer une telle charge.

En conséquence, une disposition nationale peut exclure du bénéfice de prestations d'assistance sociale les ressortissants d'autres Etats membres qui exercent leur droit de séjour de trois mois, ce droit ne nécessitant pas d'autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, en application de l'article 6 de la directive n° 2004/38.

Deuxièmement, *l'exclusion peut s'étendre sur une période plus longue, mais uniquement si le citoyen concerné se maintient sur le territoire, sur l'unique fondement de sa qualité de demandeur d'emploi, en application de l'article 14, § 4, b), parce qu'il apporte la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé.*

L'arrêt Alimanovic du 15 septembre 2015, cité par le CPAS, vise cette seconde situation. En l'espèce, Mme Alimanovic et sa fille Sonita sont arrivées dans l'Etat membre d'accueil où elles ont occupé des emplois de courte durée ou obtenu des opportunités de travail de moins d'un an. Elles ont conservé le statut de travailleurs pendant au moins 6 mois après la fin de leur dernier emploi (chômage involontaire dans l'Etat membre d'accueil), en application de l'article 7, § 3, c), et elles ont bénéficié de prestations d'assistance sociale. Au moment où le bénéfice desdites prestations leur a été refusé, elles ne disposaient plus du statut de travailleur en vertu de la directive n° 2004/38 (délai de 6 mois échu). Même si elles ne pouvaient pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement tant qu'elles apportaient la preuve qu'elles continuaient à chercher un emploi et qu'elles avaient des chances réelles d'être engagées (art. 14, § 4, b), l'article 24, § 2, autorisait expressément l'Etat membre à refuser toute prestation d'assistance sociale dès lors qu'elles bénéficiaient d'un droit de séjour sur le seul fondement de l'article 14, § 4, b)³⁴.

Si le citoyen concerné se maintient dans l'Etat membre d'accueil au-delà des 3 premiers mois en se prévalant d'un droit de séjour de plus de trois mois sur base de l'article 7 de la directive n° 2004/38 (par exemple, parce qu'il acquiert ou conserve le statut de travailleur), il bénéficie de l'égalité de traitement prévu par l'article 24, § 1^{er}, peu importe qu'il soit entré sur le territoire en tant que demandeur d'emploi.

5.

³⁴ CJUE, 15 septembre 2015, C-67/14, § 58.

Enfin, la situation est encore différente en ce qui concerne un citoyen de l'UE qui séjourne dans l'Etat membre d'accueil depuis plus de trois mois, qui n'est pas à la recherche d'un emploi et qui n'est pas entré sur le territoire de cet État membre pour y travailler.

L'arrêt Dano de la CJUE du 11 novembre 2014, cité par le jugement a quo, concerne cette situation particulière.

Durant les trois premiers mois, le séjour du citoyen concerné relève du champ d'application de la directive n° 2004/38 (art. 6). En application de l'article 24, § 2, l'Etat membre peut lui refuser l'octroi des prestations d'assistance sociale.

Pour la durée du séjour qui dépasse trois mois, il faut faire un « examen concret de la situation économique » de la personne concernée en vue de déterminer si elle peut bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 7, § 1, b), c'est-à-dire en vue de vérifier si elle dispose de ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins. Pour réaliser cet examen concret, on ne tient pas compte des éventuelles prestations d'assistance sociale dont elle bénéficie. Si la réponse est négative, elle ne peut pas se prévaloir d'un droit de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 7, § 1, b) (citoyen « économiquement inactif »), et elle ne peut donc pas se prévaloir du principe de non-discrimination de l'article 24, § 1er. Admettre que des personnes qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive n° 2004/38 puissent réclamer un droit à des prestations sociales dans les mêmes conditions que celles qui sont applicables pour les ressortissants nationaux irait à l'encontre d'un objectif de la directive, énoncé à son considérant 10, qui vise à éviter que les citoyens de l'Union ressortissants d'autres États membres deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil³⁵.

Dans un arrêt récent, la CJUE a confirmé cette jurisprudence, en apportant un tempérament³⁶.

Ces arrêts ne sont pas applicables au cas d'espèce. Ils visent les citoyens économiquement inactifs. Ils ne concernent pas les citoyens qui exercent leur liberté de circulation en vue de

³⁵ CJUE, 11 novembre 2014, C-333/13, §§ 66 à 82.

³⁶ CJUE, 15 juillet 2021, C-709/20, §§ 83-92 : Si l'Etat membre d'accueil accorde à un citoyen un droit de séjour alors que la directive ne lui impose pas de le faire (régime national plus favorable), le droit de séjour ne peut pas être considéré comme étant accordé en vertu de la directive, mais la situation du citoyen qui a exercé sa liberté de circulation et de séjour relève tout de même du champ d'application du droit de l'Union, et ce même s'il tire son droit de séjour du droit national. Les autorités nationales doivent dès lors mettre en œuvre les dispositions du TFUE et se conformer aux dispositions de la Charte des droits fondamentaux. En particulier, il revient à l'État membre d'accueil, conformément à l'article 1er de la Charte, de s'assurer que le citoyen concerné, qui est titulaire d'un droit de séjour en vertu du droit national et qui se trouve dans une situation de vulnérabilité, puisse vivre dans des conditions dignes, ainsi que de veiller, le cas échéant, à l'intérêt supérieur des enfants impliqués dans la situation. Les autorités doivent donc s'assurer que, en cas de refus des prestations d'assistance sociale, le citoyen concerné peut néanmoins vivre avec ses enfants dans des conditions dignes.

chercher un emploi dans un autre Etat membre. Ceux-là relèvent du champ d'application de la directive n° 2004/38, contrairement aux citoyens économiquement inactifs qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins.

6.

La circulaire du 5 août 2014³⁷, à laquelle le CPAS se réfère, ne fait que prendre acte de l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2014, qui lui-même repose sur la jurisprudence de la CJUE.

En conséquence,

- *L'article 57quinquies ne s'applique pas à un citoyen de l'UE qui acquiert ou conserve le statut de « travailleur » (salarié ou non salarié), au sens de la directive n° 2004/38 et de la jurisprudence de la CJUE ;*
- *Un citoyen de l'UE qui séjourne en Belgique et n'a pas le statut de travailleur, est privé de l'aide sociale durant les 3 premiers mois de son séjour ;*
- *Il continue d'être privé de l'aide sociale au-delà des 3 premiers mois de son séjour, s'il ne dispose pas d'un droit de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 7 de la directive n° 2004/38 et s'il se maintient en Belgique en raison uniquement de sa qualité de demandeur d'emploi (en raison de l'interdiction de mettre en œuvre une mesure d'éloignement parce qu'il prouve qu'il continue de chercher un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé).*

c. Droit à l'intégration sociale

1.

L'article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002 énumère les catégories auxquelles une personne doit appartenir, en fonction de sa nationalité, pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale.

Le 2e tiret prévoit la catégorie suivante : « bénéficiaire, 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 ».

Cette disposition a été insérée par la loi-programme du 28 juin 2013. Le législateur a voulu faire usage de la faculté prévue par l'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38.

³⁷ *Circulaire du 5 août 2014 relative à l'interprétation de l'article 3, 3°, 2ème tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.*

Il en résulte que le droit à l'intégration sociale s'ouvre au citoyen de l'UE à condition qu'un droit de séjour de plus de trois mois lui soit reconnu, mais que le droit à l'intégration sociale ne s'ouvre qu'après une première période de carence de trois mois.

Concrètement, la circulaire du 10 juillet 2013 concernant la loi-programme du 28 juin 2013 précisait (point 3.2) : « Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille et les membres de la famille d'un belge n'auront plus droit à l'intégration sociale pendant les trois premiers mois de leur séjour à compter de la date de délivrance de leur annexe 19 ou 19ter.

Le citoyen de l'Union qui est entré sur le territoire à la recherche d'un emploi et les membres de sa famille ne sont donc exclus du droit à l'intégration sociale que pour une période de trois mois également ».

La circulaire du 5 août 2014³⁸ a abrogé et remplacé le point 3 de la circulaire du 10 juillet 2013, en étendant l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2014 à l'article 3, 3°, 2° tiret, de la loi du 26 mai 2002.

En conséquence,

- *Le citoyen de l'UE a droit à l'intégration sociale s'il s'est vu reconnaître un droit de séjour de plus de trois mois, mais il ne bénéficie pas de ce droit durant les trois premiers mois de son séjour³⁹ ;*
- *Toutefois, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la CJUE, le citoyen qui acquiert ou conserve le statut de travailleur bénéficie immédiatement du droit à l'intégration sociale (sans période de carence de trois mois)⁴⁰.*

2.

Ainsi que l'a jugé la cour du travail de Bruxelles, le caractère déclaratif de la reconnaissance du droit de séjour, en droit européen, a pour conséquence que le demandeur du RIS doit être considéré comme étant titulaire d'un droit de séjour de plus de trois mois dès le jour de l'introduction de sa demande d'attestation d'enregistrement en qualité de travailleur ou demandeur d'emploi (formalisée par la délivrance d'une annexe 19)⁴¹.

Partant, l'intéressé doit être considéré comme satisfaisant, dès le jour de l'introduction de sa demande d'attestation d'enregistrement, à la condition de l'article 3, 3°, de la loi du 26 mai

³⁸ *Circulaire du 5 août 2014 relative à l'interprétation de l'article 3, 3°, 2ème tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.*

³⁹ *Circulaire précitée du 5 août 2014, point 2.2.2.*

⁴⁰ *Circulaire précitée du 5 août 2014, point 2.2.1.*

⁴¹ *C. trav. Bruxelles, 29 avril 2015, RG n° 2013/AB/739, www.iuridat.be.*

2002, sous la réserve que la deuxième phrase de l'article 3, 3°, 2e tiret le prive de ce droit pendant les trois premiers mois de son séjour.

L'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976, qui ne concerne que l'aide sociale, ne peut faire obstacle à la reconnaissance du droit à l'intégration sociale ».

30. La Cour fait sienne la plus grande partie des considérations qui précèdent, desquelles il ressort notamment que :

- l'examen de la conformité d'une disposition de droit interne à l'article 24, § 2 de la directive 2004/38/CE ne peut pas se faire de manière individuelle, s'agissant de préserver, de manière globale et proportionnée, l'équilibre financier du système d'assurance sociale des Etats membres d'accueil,
- que l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ne peut être écarté dans le chef des ressortissants de l'UE qui séjournent sur le territoire belge en tant que demandeurs d'emploi, dans la mesure où il est conforme tant à la directive 2004/38/CE, qu'au TFUE,
- mais que ni cette disposition, ni la dernière phrase du 2^{ème} tiret de l'article 3, 3° de la loi du 26 mai 2002 concernant l'intégration sociale, ne peuvent trouver à s'appliquer dans le chef des ressortissants de l'UE qui acquièrent ou conservent la qualité de travailleur au sens de la directive 2004/38/CE.

VIII.3. En fait : application de ces dispositions et principes en l'espèce

31. La Cour estime tout d'abord, conformément aux dispositions et principes rappelés ci-avant, notamment sous le point 30. du présent arrêt, que c'est effectivement à tort et sans fondement que les premiers juges ont estimé pouvoir écarter en l'espèce l'application de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 en considération de la « *situation très précise de Monsieur [P.]* ».

Ce faisant, ils ont procédé à une appréciation individuelle dans le chef de celui-ci, que ni le texte ni l'objectif de la directive 2004/38/CE n'autorisent, pas plus que le principe de proportionnalité.

Seule la circonstance que Monsieur P. puisse se prévaloir de la qualité de « travailleur » au sens de la de la directive 2004/38/CE serait en effet de nature à permettre à Monsieur P. d'échapper à l'article 57quinquies de la loi du 3 juillet 1976 (voir également *infra* à ce propos).

32. Cela étant, la Cour observe, dans la foulée du l'avis du ministère public, que Monsieur P. a été admis à séjourner plus de trois mois en Belgique à partir du 16 juillet 2021.

Se prévalant de l'effet déclaratif et, partant, rétroactif du droit de séjour accordé à un ressortissant de l'UE, le ministère public considère que Monsieur P. doit en conséquence être considéré comme ayant bénéficié d'un droit de séjour de plus de trois mois dès l'introduction de sa demande, soit dès le 8 janvier 2021 ; c'est ainsi que selon lui, Monsieur P. « doit être considéré comme satisfaisant à la condition prévue par l'article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002 [concernant le droit à l'intégration sociale] depuis le 08/01/2021, avec la réserve toutefois qu'en application de l'article 3, 3°, 2^e tiret, il n'a pas droit à l'intégration sociale durant les 3 premiers mois de son séjour ».

La Cour constate cependant que l'effet déclaratif du droit de séjour ainsi invoqué par le ministère public constitue un élément nouveau, sur lequel les parties n'ont pas eu l'occasion de faire valoir leurs moyens et arguments de manière contradictoire.

33. La Cour constate d'autre part que pour ce qui concerne la période de trois mois se situant entre le 8 janvier et le 7 avril 2021 durant laquelle Monsieur P. ne pourrait pas prétendre au droit à l'intégration sociale selon la dernière phrase du 2^{ème} tiret de l'article 3, 3° de la loi du 26 mai 2002, le ministère public évoque l'hypothèse selon laquelle Monsieur P. pourrait néanmoins se prévaloir de la qualité de « travailleur » au sens de la directive 2004/38/CE et pose la question de savoir si les prestations qu'il a effectuées durant cette période dans le cadre de la plate-forme d'économie collaborative « *List Minut* » seraient susceptibles de lui conférer cette qualité.

Or, les parties n'ont pas véritablement débattu de cette notion de « travailleur » de manière contradictoire aux termes des conclusions qu'elles ont déposées dans le cadre de la mise en état originaire de la cause, pas plus du reste que de la nature des prestations « *List Minut* » accomplies par Monsieur P. au regard de cette notion.

Une autre question demeure également en suspens à ce dernier propos, à savoir quelles sont les prestations qui ont été effectivement accomplies dans ce cadre par Monsieur P. durant cette période du 8 janvier au 7 avril 2021 ? Il appartient évidemment à Monsieur P. d'y répondre de manière précise, pièces probantes à l'appui.

34. La Cour s'interroge par ailleurs sur le sort à réserver à la période du 1^{er} au 7 janvier 2021, s'agissant de la période antérieure à l'introduction de la demande de séjour de Monsieur P.

Cette période n'a pas été envisagée comme telle dans l'avis précité du ministère public, pas plus du reste que par les parties, avant ou après le dépôt de cet avis.

Il s'impose pourtant d'y réserver un sort, dès lors qu'elle fait partie intégrante de la période pour laquelle les premiers juges ont alloué à Monsieur P. le bénéfice d'une aide sociale et, partant, de la période litigieuse dont la Cour est saisie à la suite de l'appel du CPAS.

35. Concernant, enfin, le fond de la demande originaire de Monsieur P., la Cour constate pour le surplus ce qui suit :

- que Monsieur P. ne produit effectivement que peu d'éléments de nature à établir qu'il se trouvait en état de besoin durant toute ou partie de la période litigieuse et qu'il se trouverait, pour autant que de besoin, toujours actuellement dans un tel état du fait de la persistance de dettes qu'il aurait accumulées durant cette même période,
- qu'il ne produit également que peu d'éléments concernant les ressources dont il a disposé durant cette même période,
- et enfin, qu'alors qu'il se présenta à l'origine comme isolé, il n'obtient, *in fine*, le bénéfice du revenu d'intégration sociale à partir du 1^{er} juillet 2021 qu'au taux cohabitant, sans qu'il ne ressorte d'aucun élément objectif du dossier à partir de quelle date et en fonction de quelle circonstance sa situation personnelle a changé.

Or, si la Cour devait estimer que Monsieur P. remplit les conditions de séjour requises en matière de droit à l'intégration sociale et/ou de droit à l'aide sociale durant toute ou partie de la période litigieuse, il lui appartiendra évidemment de vérifier en outre s'il en remplit par ailleurs les conditions de fond en termes d'insuffisance de ressources et/ou d'état de besoin et ce, en fonction non seulement des ressources dont il a disposé et/ou des difficultés qu'il a rencontrées durant la période litigieuse, mais également de sa situation personnelle.

36. En conclusion de l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour décide, conformément à l'article 774 du Code judiciaire, d'ordonner une réouverture des débats selon les modalités précisées plus avant au dispositif du présent arrêt et ce, afin de permettre aux parties de faire valoir leurs moyens et arguments et de produire des pièces probantes complémentaires concernant les points suivants :

- (1) l'effet rétroactif du droit de séjour de plus de trois mois dont Monsieur P. bénéficie depuis le 16 juillet 2021 et son incidence éventuelle sur l'application de l'article 3, 3° de la loi du 26 mai 2002,
- (2) la qualité de « travailleur » au sens de la directive 2004/38/CE, la nature des prestations accomplies par Monsieur P. dans le cadre de la plate-forme collaborative « *List Minut* » au regard de cette notion de « travailleur » et l'accomplissement effectif de telles prestations par Monsieur P. durant la période du 8 janvier au 7 avril 2021, de même, à toutes fins, que durant la période du 8 avril au 30 juin 2021,
- (3) le sort à réserver à la période du 1^{er} au 7 janvier 2021,
- (4) les éléments de nature à établir que Monsieur P. se trouvait en état de besoin durant tout ou partie de la période litigieuse et, pour autant que de besoin, qu'il se trouve toujours

actuellement dans un tel état du fait de la persistance de dettes qu'il aurait accumulées durant cette même période,

(5) le détail des ressources dont il a disposé durant toute la période litigieuse, avec indication de la date, du montant et de la nature de chacune d'entre elles,

(6) et l'évolution de la situation personnelle de Monsieur P. en lien avec sa qualité originaire d'isolé et ultérieure de cohabitant, de nature à permettre à la Cour de déterminer si nécessaire à partir de quelle date et en fonction de quelle circonstance sa situation personnelle a changé.

IX. DÉCISION DE LA COUR – DISPOSITIF DE L'ARRÊT

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 seul le CPAS a répliqué ;

Déclare l'appel recevable ;

Déclare d'ores et déjà l'appel fondé en ce qu'il reproche au jugement dont appel d'avoir écarté l'application de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale dans le chef de Monsieur P. en considération de la « *situation très précise* » de celui-ci, sans avoir examiné s'il pouvait se prévaloir de la qualité de « *travailleur* » au sens de la directive 2008/34/CE ;

Avant de statuer plus avant sur le droit de Monsieur P. à l'intégration sociale et/ou à l'aide sociale durant tout ou partie de la période litigieuse, ordonne une réouverture des débats afin de permettre aux parties de faire valoir leurs moyens et arguments et de produire des

pièces probantes complémentaires concernant les points visés sous le point 36. du présent arrêt, selon les modalités suivantes :

- conclusions après réouverture des débats et pièces complémentaires de **Monsieur P.** : à remettre au greffe pour le 1^{er} août 2022,
- conclusions après réouverture des débats et pièces complémentaires du **CPAS** : à remettre au greffe pour le 12 septembre 2022,
- conclusions additionnelles et de synthèse après réouverture des débats et pièces complémentaires de **Monsieur P.** : à remettre au greffe pour le 3 octobre 2022,
- conclusions additionnelles et de synthèse après réouverture des débats et pièces complémentaires éventuelles du **CPAS** : à remettre au greffe pour le 24 octobre 2022 ;

Redistribue la cause devant la chambre 2 G ;

Refixe la cause devant la chambre 2-G de la Cour du travail de Liège, division Liège, siégeant salle C.O.B, au rez-de-chaussée de l'annexe sud du palais de justice, sise à 4000 Liège, place Saint-Lambert, 30, à l'audience du 9 décembre 2022 à 14h10 heures, pour 50 minutes de plaidoiries ;

Invite les parties à déposer au greffe leurs dossiers de pièces inventoriés au moins 15 jours avant l'audience précitée ;

Et réserve les dépens des deux instances.

•
• •

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Agnès THEUNISSEN, conseillère faisant fonction de présidente,
André CLOSE, conseiller social au titre d'employeur,
Olivier LONNOY, conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés par Nicolas PROFETA, greffier,

Monsieur André CLOSE, conseiller social au titre d'employeur, étant dans l'impossibilité de signer l'arrêt au délibéré duquel il a participé, celui-ci est signé, conformément à l'article 785 alinéa 1 du Code judiciaire, par les autres membres du siège qui ont participé au délibéré.

André CLOSE,

Olivier LONNOY

Agnès THEUNISSEN,

Nicolas PROFETA,

Et prononcé, en langue française à l'audience publique de la **chambre 2 J** de la Cour du travail de Liège, division Liège, à l'Extension Sud, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **lundi 13 juin 2022**, par :

Agnès THEUNISSEN, conseiller faisant fonction de président
assisté par Nathalie FRANKIN, greffier,

Agnès THEUNISSEN,

Nathalie FRANKIN.