



N° d'ordre

Expédition

Numéro du répertoire 2017 /
Date du prononcé 29 août 2017
Numéro du rôle 2016/AN/246
En cause de : M. C/ Centre Public d'Action Sociale (CPAS) de Namur

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Cour du travail de Liège

Division Namur

Sixième Chambre - Namur

Arrêt

+ Sécurité sociale – intégration sociale – demandeur d’asile reconnu réfugié – possibilité d’un octroi rétroactif du revenu d’intégration ; loi 26/5/2002, art. 3 ; loi 15/12/1980, art. 49 ; directive 2004/83/Ce du 29 avril 2004, art. 2 et 28 ; Aide sociale – condition d’octroi – critère de la dignité humaine – aide financière équivalente à des prestations familiales pour une période antérieure à la demande au CPAS; loi 08/07/1976, art. 1 et 57, 58 et 60

EN CAUSE :

Madame M., agissant en son nom personnel et en qualité de représentante légale de ses enfants mineurs H., né le 2008 et E., né le 2009,

partie appelante représentée par Maître Philippe VERSAILLES, avocat à 5000 NAMUR, rue du Collège, 12

CONTRE :

Le Centre Public d'Action Sociale (CPAS) de Namur, dont les bureaux sont établis à 5100 JAMBES (NAMUR), rue de Dave, 165,

partie intimée représentée par Maître Loïc ANCIAUX DE FAVEAUX, avocat à 5000 NAMUR, chaussée de Dinant, 275

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

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

- le jugement, rendu entre parties le 04 novembre 2016 par le tribunal du travail de Liège, division Namur, 7^{ème} chambre (R.G. 16/1327/A) ; ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête de l'appelant, déposée le 12 décembre 2016 au greffe de la Cour et notifiée le 13 décembre 2016 à la partie intimée en exécution de l'article 1056, 2°, du Code judiciaire ;
- l'ordonnance rendue sur pied de l'article 747 du Code judiciaire rendue en date du 17 janvier 2017 fixant un calendrier procédural et une date pour plaidoiries ;
- les conclusions principales de la partie intimée déposées au greffe le 21 février 2017 et celles de la partie appelante déposées au greffe le 24 mars 2017 ;
- le dossier de pièces de la partie appelante déposé au greffe le 24 mars 2017 ;

Les parties ont comparu et été entendues à l'audience publique du 16 mai 2017.

Madame Germaine Ligot, substitut général près la cour du travail, a donné un avis oral au cours de la même audience. Les parties n'y ont pas répliqué et la cause a été prise en délibéré.

I LES ANTECEDENTS

1.

La décision qui ouvre le litige a été adoptée le 15 juin 2016 par le Centre public d'action sociale de Namur, ci-après le CPAS. Il a décidé :

- d'accorder à madame M., une garantie locative sous forme de caution bancaire ;
- de refuser à madame M. une prime d'installation mais de lui accorder une aide sociale financière équivalente à cette prime d'installation;
- de refuser l'octroi d'une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration, au taux de personne vivant avec une famille à sa charge, à partir du 18 janvier 2016 ; ce refus était motivé par le séjour illégal de madame M.

2.

Madame M. a contesté cette décision et sollicité la condamnation du CPAS de Namur à lui payer, du 18 janvier au 7 mars 2016, une aide sociale équivalente au revenu d'intégration, au taux de personne vivant avec une famille à sa charge, ainsi qu'aux prestations familiales garanties. Elle a demandé également les intérêts sur les sommes lui revenant, les dépens et le bénéfice de l'exécution provisoire.

3.

Par un jugement du 4 novembre 2016, le tribunal du travail a dit la demande recevable et non fondée. Il a condamné le CPAS aux dépens, liquidés à 262,37 euros.

Il s'agit du jugement attaqué.

4.

Par son appel, madame M. sollicite et qu'il soit fait droit à sa demande originaire. Elle demande également les dépens d'appel.

Le CPAS demande pour sa part la confirmation du jugement.

II LES FAITS

Les faits pertinents de la cause, tels qu'ils résultent des dossiers et pièces de procédure déposés par les parties, peuvent être résumés comme suit.

5.

Madame M. est âgée de 32 ans. Elle est de nationalité albanaise. Elle vit à Namur avec ses deux enfants mineurs.

6.

Le 19 août 2015, madame M. a formé une troisième demande d'asile.

Suite à cette demande, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, ci-après Fedasil, lui a désigné un lieu obligatoire d'inscription à Woluwe-Saint-Pierre (« code 207 no show »).

7.

Le 17 septembre 2015, madame M. a demandé l'aide sociale au CPAS de Namur. Cette aide lui a été refusée par une décision du 14 octobre 2015 motivée par l'existence de ce lieu obligatoire d'inscription. Cette décision n'a pas été contestée.

8.

Le 18 décembre 2015, madame M. a demandé à Fedasil la suppression de son lieu obligatoire d'inscription.

9.

Le 7 mars 2016, madame M. s'est vu reconnaître le statut de réfugié.

Le même jour, son lieu obligatoire d'inscription a été supprimé avec effet rétroactif au 18 janvier 2016. Cette décision de Fedasil était justifiée par des motifs médicaux.

10.

Le 22 mars 2016, madame M. a sollicité à nouveau l'aide du CPAS de Namur.

Par une décision du 13 avril 2016, celui-ci lui a accordé le revenu d'intégration, au taux de personne avec une famille à sa charge, à partir du 7 mars 2016.

11.

Le 2 juin 2016, madame M. a fait une nouvelle demande d'aide au CPAS de Namur. Elle a notamment demandé à être aidée avec effet rétroactif à partir du 18 janvier 2016, soit la date de suppression du lieu obligatoire d'inscription.

Le 15 juin 2016, le CPAS a pris la décision attaquée.

III LA POSITION DES PARTIES

La position de madame M.

12.

Madame M. fait valoir qu'elle pouvait prétendre à l'aide sociale à charge du CPAS depuis le 18 janvier 2016, soit la date de suppression du lieu obligatoire d'inscription.

Elle fait valoir qu'il ne peut lui être reproché de solliciter cette aide tardivement et avec effet rétroactif. En effet, c'est également de manière rétroactive que cette désignation de lieu obligatoire d'inscription a été accomplie. Par ailleurs, le CPAS aurait dû lui-même, suite à la demande d'aide du 22 mars 2016, examiner l'ouverture du droit pour le passé ou informer madame M. de la possibilité d'une demande en ce sens.

Elle indique par ailleurs qu'il ne peut lui être reproché de n'avoir pas intégré le réseau d'accueil de Fedasil. En supprimant son lieu obligatoire d'inscription, cette dernière a en effet reconnu qu'un hébergement collectif n'était pas adapté.

Madame M. souligne qu'elle était en état de besoin pendant la période en litige, ainsi que cela résulte du rapport social du CPAS : elle était sans ressource, elle vivait dans un logement insalubre grâce à la patience de son bailleur impayé et était dans l'incapacité de prendre en charge ses frais médicaux. L'aide sociale qu'elle sollicite constituait, selon elle, le minimum pour lui permettre de vivre dignement durant cette période.

La position du CPAS de Namur

13.

Le CPAS souligne que madame M. ne peut avoir droit au revenu d'intégration à partir du 18 janvier 2016. D'une part, parce que l'octroi du revenu d'intégration à partir du 7 mars 2016 n'a pas été contesté et est devenu définitif. D'autre part, parce qu'avant le 7 mars 2016, madame M. n'était pas réfugiée reconnue et ne relevait donc pas de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

Le CPAS fait par ailleurs valoir que madame M. ne peut pas non plus prétendre à une aide sociale financière pour la période litigieuse. En effet, elle ne démontre pas qu'une telle aide lui était nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine, au moment où elle a été demandée, c'est-à-dire en juin 2016. Au contraire, elle était aidée depuis trois mois à ce moment et n'avait aucun arriéré locatif.

IV LA DECISION DE LA COUR

La recevabilité de l'appel

14.

Le jugement attaqué a été prononcé le 4 novembre 2016 et notifié le 14 novembre 2016. L'appel formé le 12 décembre 2016 l'a donc été dans le délai prescrit par l'article 1051 du Code judiciaire.

Cet appel a en outre été fait dans le respect des formes prescrites, notamment par l'article 1057 du même code.

15.

L'appel est recevable.

Le fondement de l'appel

16.

Il est acquis que l'aide en litige correspond au revenu d'intégration et aux prestations familiales pour une période qui s'étend du 18 janvier 2016, soit la date de suppression rétroactive de la désignation du lieu obligatoire d'inscription, au 6 mars 2016, veille de la date à partir de laquelle madame M. est aidée par le CPAS de Namur sous la forme du revenu d'intégration.

Le droit au revenu d'intégration

17.

Selon l'article 2 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, toute personne a droit à l'intégration sociale. Ce droit peut, dans les conditions fixées par la loi, prendre la forme d'un emploi ou d'un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale. Les CPAS ont pour mission d'assurer ce droit.

18.

L'article 3 de la même loi énonce les conditions d'octroi de ce droit. Parmi celles-ci figure une condition « de nationalité », c'est-à-dire ayant trait à la nationalité ou à la situation de séjour.

Elle est exprimée comme suit, dans sa version en vigueur au moment du litige : appartenir à une des catégories de personnes suivantes :

- soit posséder la nationalité belge;
- soit 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;
- 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
- soit être un réfugié au sens de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

19.

Selon l'article 49, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, sont considérés comme réfugiés au sens de ladite loi et admis au séjour dans le Royaume :

1° l'étranger qui, en vertu des accords internationaux antérieurs à la Convention internationale relative au statut des réfugiés, et des Annexes, signées à Genève, le 28 juillet 1951, possédait en Belgique la qualité de réfugié avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 juin 1953 portant approbation de ladite convention;

2° l'étranger auquel la qualité de réfugié a été reconnue par le ministre des Affaires étrangères ou par l'autorité internationale à laquelle le ministre a délégué sa compétence;

3° l'étranger auquel la qualité de réfugié est reconnue par le Commissaire général aux réfugiés et aux Apatrides;

4° l'étranger auquel la qualité de réfugié a été reconnue par la Commission permanente de recours des étrangers;

5° l'étranger auquel la qualité de réfugié est reconnue par le Conseil du Contentieux des étrangers.

6° l'étranger qui, après avoir été reconnu comme réfugié alors qu'il se trouvait sur le territoire d'un autre Etat partie contractante à la Convention internationale relative au statut des réfugiés, a été autorisé par le ministre ou son délégué, à séjourner ou à s'établir dans le Royaume, à condition que sa qualité de réfugié soit confirmée par l'autorité visée au 2° ou 3°.

20.

Il suit des dispositions qui précèdent que le réfugié au sens de la loi du 15 décembre 1980 et, partant, le réfugié bénéficiaire potentiel du droit à l'intégration sociale, est celui qui est reconnu comme tel par les autorités compétentes et à partir de cette reconnaissance.

Par conséquent, ce n'est qu'après cette reconnaissance¹, nonobstant son caractère déclaratif de l'état de réfugié, que le réfugié peut bénéficier du droit à l'intégration sociale, sans que ce droit puisse lui être attribué de manière rétroactive.

Cette solution découle également du fait qu'un régime d'aide sociale propre est organisé en faveur des demandeurs d'asile, c'est-à-dire pour la période qui précède la reconnaissance du statut de réfugié.

21.

Le principe d'égalité de traitement avec les nationaux en matière de protection sociale énoncé par l'article 28 de la directive 2004/83/ce du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts n'amène pas à une autre conclusion.

Cette égalité de traitement n'est en effet garantie qu'aux seuls bénéficiaires du statut de réfugié (ou de protection subsidiaire), c'est-à-dire, compte tenu de la définition donnée par l'article 2, d), de cette directive selon laquelle on entend par «statut de réfugié», la reconnaissance, par un État

¹ Voy. P. Hubert, C. Maes, J. Martens et K. Stangherlin, « La condition de nationalité ou de séjour » in H. Mormont et K. Stangherlin, *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruges, la Charte, 2011, p. 117 ; P. Versailles, *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2014, p. 42.

membre, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, les réfugiés effectivement reconnus.

22.

Il découle de ce qui précède que madame M., dès lors qu'elle n'a été reconnue réfugiée que le 7 mars 2016 et qu'elle ne relevait d'aucune des autres catégories visées par l'article 3, 3°, précité, ne pouvait prétendre au droit à l'intégration sociale qu'après cette date.

Sa demande, qui porte exclusivement sur une période antérieure, est non fondée en tant qu'elle est envisagée sous l'angle du droit à l'intégration sociale.

Le droit à l'aide sociale

23.

Aux termes de l'article 23 de la Constitution, chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Selon l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976, toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est créé des CPAS qui, dans les conditions déterminées par la loi, ont pour mission d'assurer cette aide.

Le droit à l'aide sociale est un droit subjectif. Les juridictions du travail exercent sur ce droit un contrôle de pleine juridiction².

24.

Finalité de l'aide sociale, la dignité humaine est également le critère unique de son octroi. Elle est la condition et la mesure de l'aide sociale qui doit être accordée.

Ainsi, l'aide sociale ne doit être allouée que lorsqu'elle est nécessaire à mener une vie conforme à la dignité humaine. Cette condition exprime également le caractère résiduaire ou subsidiaire de l'aide sociale : une situation n'est pas contraire à la dignité humaine lorsque celui qui la connaît a la possibilité d'y remédier lui-même, par ses propres efforts ou en faisant valoir les droits dont il dispose.

Par ailleurs, aucune autre condition que la nécessité pour mener une vie conforme à la dignité humaine n'est, en règle, mise à l'octroi de l'aide sociale. Ainsi, par exemple, les impératifs budgétaires des CPAS ou les modalités selon lesquelles l'aide sociale leur est remboursée sont des éléments dépourvus de pertinence pour apprécier le droit du demandeur d'aide sociale.

25.

En règle, et selon l'article 58 de la loi du 8 juillet 1976 et l'article 9 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « charte » de l'assuré social, l'octroi de l'aide sociale ou du revenu d'intégration implique l'introduction préalable d'une demande par la personne intéressée auprès du CPAS compétent.

² Cass., 27 juin 2005, R.G. : S.04.0187.N, juridat.

26.

Selon l'article 57, § 1^{er}, de la même loi, le CPAS a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

L'article 60, §§ 1^{er} et 3, de la loi énonce que l'intervention du CPAS est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face et que l'aide est accordée sous la forme la plus appropriée.

27.

Il ne résulte d'aucune des règles qui précèdent que l'aide sociale doit obligatoirement être accordée par référence ou par équivalent à d'autres prestations sociales. Les règles de l'égalité et de la non-discrimination n'ont pas non plus cette conséquence³.

Il n'en résulte pas davantage que l'aide sociale, même lorsqu'elle est de nature financière et récurrente ou qu'elle est équivalente à une autre prestation sociale, ne puisse concerner qu'une période postérieure à la demande adressée au CPAS, comme c'est le cas en matière de revenu d'intégration⁴.

La seule question qui doit se poser au CPAS, puis aux juridictions du travail, est celle de savoir si l'aide sollicitée est la plus appropriée et si elle est nécessaire, au moment où elle est demandée, pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

28.

Ainsi, par exemple, l'aide sociale peut être sollicitée et accordée pour apurer des dettes, dont la naissance est nécessairement antérieure à la demande d'aide sociale, lorsque ces dettes empêchent de mener une vie conforme à la dignité humaine⁵.

Ce sont les mêmes principes qui ont amené la Cour constitutionnelle à considérer 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, de sorte que rien n'empêche le CPAS, par une nouvelle décision, d'accorder cette aide à la personne qui y a droit pour la période prenant cours le jour de

³ C. const. 8 mai 2002, n° 80/2002.

⁴ Voy. la note signée H.F. sous C. trav. Liège, 8 janvier 2003, *Chr.D.S.*, 2004, p. 253. Voy. aussi, mais pour la période comprise entre la demande d'aide et la décision judiciaire faisant droit à celle-ci : Cass., 17 décembre 2007, S.07.0017.F, juridat avec les concl. de M. le procureur général Leclercq (*Il suit de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 que le droit à l'aide sociale naît dès qu'une personne se trouve dans une situation qui ne lui permet pas de vivre conformément à la dignité humaine*) et Cass., 9 février 2009, S.08.0090.F, juridat, avec les concl. de M. le procureur général Leclercq.

⁵ Voy. e.a. F. Bouquelle, C. Maes et K. Stangherlin, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale » in *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, la Charte, 2011, p. 17 et, dans le même ouvrage F. Bouquelle, P. Lambillon et K. Stangherlin, « L'absence de ressources et l'état de besoin », p.310 et les références citées.

l'introduction du recours tardif auprès du tribunal du travail dirigé contre une précédente décision, c'est-à-dire avec un effet rétroactif⁶.

29.

Il est par contre exact que l'aide du CPAS pour une période antérieure à sa saisine ne sera pas due si ce CPAS, et le cas échéant les juridictions du travail, ne sont pas en mesure d'instruire l'état de besoin et d'apprécier l'aide la plus appropriée pour y répondre⁷.

30.

Il résulte de ce qui précède que rien ne fait par principe obstacle à ce que madame M. sollicite la condamnation du CPAS à lui allouer une aide sociale équivalente au revenu d'intégration et aux prestations familiales pour une période antérieure à sa demande d'aide, c'est-à-dire en l'espèce pour la période du 18 janvier au 6 mars 2016.

31.

De manière concrète, madame M. ne démontre par contre pas que l'aide qu'elle sollicite à ce titre était nécessaire, au moment où elle a été demandée, soit le 2 juin 2016, pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

En effet, à cette date, elle était déjà aidée par le CPAS depuis près de trois mois. Elle s'est également vu accorder, à l'occasion de son déménagement du 1^{er} juin 2016, la prise en charge de sa garantie locative sous forme de constitution d'une caution bancaire, ainsi qu'une aide équivalente à la prime d'installation. Cette dernière aide est supposée permettre l'installation dans un logement propre lorsque l'on n'en disposait pas précédemment et couvrir les frais d'équipement (meubles, literie, ustensiles de cuisine, etc.) justifiés par cette installation et qui ne pourraient être supportés à la seule aide des aides sociales récurrentes versées par le CPAS. Toujours à la même date du 2 juin 2016, madame M. ne présentait pas d'endettement démontré dont l'apurement aurait été nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine. A tout le moins, elle ne le démontre pas. Au contraire, le rapport d'enquête sociale ne renseigne pas un tel endettement mais indique que le précédent logement occupé par madame M. l'était sans obligation de payer de loyer (voy. pièce 2 du dossier administratif du CPAS, page 4).

Pour autant que de besoin, la cour relève que si madame M. devait connaître, soit des besoins ponctuels nouveaux, soit un nouvel endettement, afférent ou non à la période litigieuse, dont la prise en charge par le CPAS était nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine, elle pourrait toujours introduire une nouvelle demande d'aide sociale en ce sens. Le rapport d'enquête sociale indiquait en particulier à cet égard que, si madame M. n'était pas en mesure d'acquiescer l'ensemble des équipements nécessaires à l'aide de la seule prime d'installation, une nouvelle intervention du CPAS était envisageable (voy. pièce 2 du dossier administratif du CPAS, page 5).

32.

Il résulte de ce qui précède que la demande de madame M. est également non fondée en tant qu'elle est envisagée sous l'angle de l'aide sociale.

⁶ C. const., 14 mai 2009, n° 79/2009, point B.7.

⁷ Voy. C. trav. Bruxelles, 14 avril 2010, R.G. : 2009/AB/51.676.

33.

L'appel est non fondé.

Les dépens

34.

Aucun appel n'est formé en ce qui concerne les dépens de première instance. Le jugement subsiste sur ce point.

35.

Les dépens d'appel sont à la charge du CPAS en application de l'article 1017 du Code judiciaire.

Ils sont liquidés au dispositif du présent arrêt, par application de l'article 1022 du Code judiciaire et 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'aide sollicitée étant évaluable en argent à un montant inférieur à 2.500 euros.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après un débat contradictoire et faisant application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, spécialement de son article 24 ;

1.

Dit l'appel recevable,

2.

Dit l'appel non fondé et confirme le jugement dans toutes ses dispositions;

3.

Délaisse au Centre public d'action sociale de Namur ses propres dépens d'appel et le condamne aux dépens d'appel de madame M., liquidés à **174,94 euros** d'indemnité de procédure d'appel.

Ainsi jugé par :

Hugo MORMONT, Conseiller faisant fonction de Président,
Gilbert PIERRARD, Conseiller social au titre d'employeur,
Joseph DI NUCCIO, Conseiller social au titre d'ouvrier,
qui ont entendu les débats de la cause
et qui signent ci-dessous, assistés de M. Frédéric ALEXIS, Greffier:

Le Greffier

Les Conseillers sociaux,

Le Président,

et prononcé en langue française à l'audience publique de la SIXIEME CHAMBRE de la Cour du travail de Liège, division Namur, au Palais de Justice de Namur, place du Palais de Justice, 5, le **vingt-neuf août deux mille dix-sept**,

par M. Hugo MORMONT, assisté de M. Frédéric ALEXIS,

qui signent ci-dessous :

Le Greffier,

le Président.