



Expédition

Numéro du répertoire 2015 /
Date du prononcé 13 mai 2015
Numéro du rôle 2013/AB/614

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

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

CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE MOLENBEEK-SAINT-JEAN, dont les bureaux sont établis à 1080 BRUXELLES, Rue A. Vandenpeereboom 14,
partie appelante,
représentée par Monsieur Y. BIZAC, porteur de procuration,

contre

S.B., domicilié à 1080 BRUXELLES,,
partie intimée,
représentée par Maître NAGY loco Maître DE VIRON Isabelle, avocat à 1210 BRUXELLES,

★

★ ★

Vu la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire,
Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,
Vu le jugement prononcé, le 29 avril 2013,
Vu la notification du jugement le 7 mai 2013,
Vu la requête d'appel reçue au greffe le 7 juin 2013,
Vu l'ordonnance du 5 septembre 2013, actant les délais de procédure,

Vu les conclusions déposées pour Monsieur S, le 5 novembre 2013 et pour le CPAS, le 6 janvier 2014,

Vu les conclusions additionnelles déposées pour Monsieur S, le 6 mars 2014 et pour le CPAS, le 5 mai 2014,

Entendu les conseils des parties à l’audience du 28 janvier 2015,

Vu l’avis écrit conforme déposé le 11 mars 2015 par Monsieur M. PALUMBO, avocat général,

Vu les répliques du CPAS déposées le 30 mars 2015,

Attendu que l’affaire a été prise en délibéré le 13 avril 2015.

* * *

I. FAITS ET ANTECEDENTS

1. Monsieur S, de nationalité guinéenne, a demandé l’asile en Belgique le 28 janvier 2008.

La procédure s’est clôturée par une décision négative du CGRA en date du 21 mai 2008.

Cette décision a été confirmée par le Conseil du contentieux des étrangers, le 26 septembre 2008.

Le 16 octobre 2008, Monsieur S a reçu un ordre de quitter le territoire.

2. Le 22 juin 2009, Monsieur S a introduit une demande d’autorisation de séjour pour motifs médicaux sur la base de l’article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980.

Le 6 juillet 2009, sa demande a été déclarée recevable et il a obtenu une attestation d’immatriculation qui a été régulièrement prolongée.

Il a obtenu du CPAS le bénéfice d’une aide financière au taux isolé.

3. Le 30 mai 2012, l’Office des étrangers a déclaré la demande d’autorisation de séjour non-fondée.

Un recours a été introduit contre cette décision. Ce recours est apparemment toujours pendant devant le Conseil du contentieux des étrangers.

L’attestation d’immatriculation a été supprimée, à partir du 6 juillet 2012.

4. Le 17 septembre 2012, le CPAS a pris une décision de suppression de l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration et de la carte médicale, à compter du 1^{er} août 2012. Il a été précisé que Monsieur S pouvait solliciter le bénéfice de l'aide médicale urgente (ce qu'il a fait par la suite).

5. Monsieur S a contesté les décisions du CPAS par une requête déposée au greffe du tribunal du travail, le 31 octobre 2012.

Par jugement du 29 avril 2013, le tribunal du travail a déclaré la demande fondée et a condamné le CPAS à payer à Monsieur S l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration au taux isolé à partir du 1^{er} août 2012.

Le tribunal a autorisé l'exécution provisoire du jugement, sans possibilité de caution ni de cantonnement.

6. Le jugement a été notifié au CPAS, le 8 mai 2013. Le CPAS a fait appel du jugement, en temps utile, par une requête déposée, le 7 juin 2013.

II. OBJET DE L'APPEL ET DES DEMANDES

7. Le CPAS demande à la cour du travail de mettre le jugement à néant, en ce qu'il statue sur l'impossibilité médicale de retour sans attendre l'issue de la procédure au Conseil du contentieux des étrangers.

8. Monsieur S demande à la cour du travail de confirmer le jugement en toutes ses dispositions.

A titre subsidiaire, il demandait de surseoir à statuer dans l'attente de l'arrêt à prononcer par la cour de justice de l'Union européenne, dans l'affaire C-562/13. En vue de l'audience, le conseil de Monsieur S a indiqué qu'il évoquerait l'arrêt prononcé entretemps par la Cour de Justice, le 18 décembre 2014.

III. DISCUSSION

A. Disposition légale pertinente et objet de la discussion

9. L'article 57, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS dispose que :

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

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

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'article 57, § 2, alinéa 1^{er}, 1° viole les articles 10 et 11 de la Constitution,

- en ce qu'il s'applique à des étrangers auxquels a été notifié un ordre de quitter le territoire et qui, pour des raisons médicales, sont dans l'impossibilité absolue d'y donner suite (arrêt n° 80/99 du 30 juin 1999),
- en ce qu'il s'applique aux parents, séjournant illégalement dans le Royaume, d'un enfant mineur se trouvant dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire en raison d'un handicap lourd (arrêt n° 194/2005 du 21 décembre 2005).

10. En l'espèce, l'état de besoin, ne donne lieu à aucune discussion. Il n'est pas contesté que Monsieur S ne dispose d'aucun revenu et qu'au regard tant de sa situation administrative que de sa situation médicale, il n'est pas en mesure de travailler.

Bien que ne discutant pas la situation médicale de Monsieur S, le CPAS fait grief au tribunal de ne pas s'être limité à une condamnation provisionnelle, dans l'attente de la décision du Conseil du contentieux des étrangers.

Le CPAS soutient aussi qu'il serait prématuré de se prononcer sur l'existence d'une impossibilité médicale de retour au sens dégagé par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : il y aurait lieu d'attendre la décision du Conseil du contentieux des étrangers.

Selon le CPAS, l'absence de caractère suspensif du recours introduit contre une décision de refus de séjour pour motifs médicaux, n'est pas la source d'une différence de traitement injustifiée : il en déduit que par application de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, Monsieur S n'avait droit, pendant la période litigieuse qu'à l'aide médicale urgente.

Le CPAS fait également grief au tribunal d'avoir accordé l'aide sociale pour une période échue.

11. Monsieur S se réfère au jugement (en ce qu'il a reconnu un droit à l'aide sociale sur base d'une impossibilité médicale de retour).

Il ajoute que le recours dirigé contre la décision de refus de séjour doit avoir un caractère suspensif.

Il estime que la décision du médecin de l'Office des étrangers ne peut lier le tribunal du travail dans la mesure où cette décision a fait l'économie d'un examen attentif et rigoureux de sa situation médicale, le médecin conseiller de l'Office des étrangers ayant rendu son avis, sans l'examiner, au mépris du Code de déontologie médicale et de la loi du 22 août 2002, sur les droits des patients.

B. Position de la cour du travail

a) Sur l'impossibilité médicale de retour

12. Monsieur S dépose un dossier médical duquel il ressort qu'il nécessite un suivi psychiatrique, psychologique et pharmaceutique particulier entamé depuis plusieurs années.

La réalité de sa pathologie n'est pas contestée par le CPAS.

Le diagnostic de « *dépression sévère avec tableau psychotique* », n'est discuté par personne.

13. En ce qui concerne la possibilité de soins dans le pays d'origine, c'est à juste titre que le tribunal s'est référé au rapport de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés du 14 octobre 2010.

Il en ressort notamment qu'aucun budget n'est alloué par l'Etat Guinéen, aux soins de santé mentale, qu'il n'existe qu'un seul psychiatre pour tout le pays et qu'aucune formation dans le domaine de la santé mentale n'y est dispensée.

Le rapport relève que, selon les ONG travaillant en Guinée dans le domaine de la santé et les personnes de contact présentes sur place, « *il n'existe actuellement aucune possibilité sérieuse de prise en charge psychiatrique ou psychologique dans le pays* » (p. 4).

Le rapport précise en outre que les médicaments psychotropes ne sont pas toujours disponibles et sont extrêmement coûteux, et que les traitements psychiatriques ou psychologiques sont payants et exclusivement à charge du patient ou de sa famille, même dans le secteur des hôpitaux publics ; il n'existe de plus aucun système public d'assurance maladie ni aucun système d'assurance pour les handicapés, les déstabilisés ou pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale (p. 6).

14. Ces éléments établissent que le requérant se trouve dans l'impossibilité, pour des raisons médicales, de retourner en Guinée.

La cour rejoint entièrement l'analyse du premier juge sur ce point.

b) Incidence de la décision de refus de séjour

15. Le CPAS semble considérer que le tribunal aurait dû attendre l'issue du recours introduit devant le conseil du contentieux des étrangers (sous-entendant que le tribunal était lié par la décision de l'Office des étrangers) ou à tout le moins qu'il aurait dû procéder à une condamnation provisionnelle limitée à la durée du recours (sous-entendant que le tribunal est lié par une éventuelle décision de rejet du recours).

16. La Cour ne partage pas ce point de vue.

L'impossibilité médicale de retour est une notion autonome du critère médical pris en compte dans le cadre de la demande d'autorisation de séjour.

Se situant dans la perspective de la reconnaissance d'un droit subjectif à l'aide sociale (et non dans la perspective d'une décision de séjour discrétionnaire), l'impossibilité médicale de retour, a un fondement différent ; elle a une portée potentiellement plus large ; elle a, au regard des exigences du droit international, une finalité spécifique et doit satisfaire à des exigences procédurales plus strictes.

En effet,

- Par rapport à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme auquel la décision de l'Office des étrangers fait en l'espèce référence, l'autonomie conceptuelle de l'impossibilité médicale de retour, est certaine.

Pour conclure dans son arrêt (précité) n° 80/99, à une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour constitutionnelle ne s'est référée ni à l'article 3 de la CEDH, ni à l'arrêt *D. c. Royaume-Uni* du 2 mai 1997. Il en est de même dans son arrêt n° 194/2005. Dans ce dernier arrêt, elle retient comme obstacle au retour l'absence « de soins adéquats dans (le) pays d'origine », là où la Cour européenne énonce que « le fait qu'en cas d'expulsion de l'Etat contractant le requérant connaîtrait une dégradation importante de sa situation, et notamment une réduction significative de son espérance de vie, n'est pas en soi suffisant pour emporter violation de l'article 3 (de la CEDH) » (Cour. EDH, *N. c. Royaume-Uni*, n° 26565/05, 27 mai 2008, § 42).

- L'aide sociale accordée en cas d'impossibilité médicale de retour a le même fondement que celle reconnue en faveur de l'étranger qui, pour des circonstances indépendantes de sa volonté, mais de nature non médicales, est empêché de retourner dans son pays d'origine (Voy. Cass. 18 décembre 2000, *Pas.* 2000, I, n° 697 et *RDE*, 2000, p. 655 dans un cas de refus des autorités du pays d'origine de délivrer les documents nécessaires au rapatriement; Cass. 17 juin 2002, *Pas.* 2002, I, p. 1385; Cass. 7 octobre 2002, *J.T.T.*, 2003, p. 8 et Cass. 7 juin 2004, *J.T.T.*, 2004, p. 482).

C'est donc l'impossibilité de retour, comme telle, qui s'avère déterminante pour l'octroi de l'aide sociale et non pas uniquement les circonstances médicales qui sont à l'origine de cette impossibilité.

C'est ainsi que l'on peut envisager que l'aide sociale soit due en raison de la conjonction d'une impossibilité de retour à la fois médicale et politique alors que l'article 9^{ter} a, par contre, un fondement exclusivement médical.

- De différents instruments internationaux (auxquels la Belgique est partie), il découle que tant qu'ils sont sur le territoire, les étrangers en séjour irrégulier ne peuvent être laissés sans protection sociale.

Sans renoncer à l'exercice de leurs prérogatives en matière de séjour, les Etats sont tenus de se montrer moins restrictifs sur le plan social, en particulier, à l'égard des étrangers en séjour irrégulier qui présentent une vulnérabilité particulière (comme cela peut-être le cas, d'une personne qui souffre de problèmes mentaux).

On pourra, par exemple, se référer :

- à la décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommandant « *de reconnaître, au niveau national, un droit individuel, universel et justiciable à la satisfaction des besoins matériels élémentaires (à tout le moins la nourriture, l'habillement, l'hébergement et les soins médicaux de base) des personnes en situation d'extrême précarité* », étant entendu que « *l'exercice de ce droit devrait appartenir aux nationaux et aux étrangers, quel que soit le statut de ces derniers au regard du droit des étrangers, selon les modalités à définir par les autorités nationales* » (Recommandation n° R (2000)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité)¹ ;
- aux récentes décisions du Comité d'expert chargés du contrôle de l'application de la Charte sociale européenne² qui s'appuyant sur l'article 13, § 4, de la Charte, considère que les Etats parties à la convention, sont tenus de fournir une assistance d'urgence couvrant l'hébergement, la nourriture, les

¹ adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 2000, lors de la 694^e réunion des Délégués des Ministres; voy. aussi la Résolution 1509 (2006)1 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, concernant les Droits fondamentaux des migrants irréguliers (en particulier, l'article 13 relatif aux droits économiques et sociaux).

² Comité européen des Droits sociaux, décision du 1^{er} juillet 2014 sur le bien-fondé de la réclamation n°90/2013 [Conférence des Eglises européennes \(CEC\) c. Pays-Bas](#) ; décision du 2 juillet 2014 sur le bien-fondé de la réclamation n°86/2012, [Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri \(FEANTSA\) c. Pays Bas](#), n° 86/2012.

soins médicaux d'urgence et les vêtements³, en faveur des « *migrants qui ont dépassé la durée de séjour autorisée* » ou qui « *se trouvent en situation irrégulière sur le territoire* »^{4 5}.

Dans la mesure où les obligations en matière d'hébergement d'urgence, transcendent les questions de séjour, les juridictions du travail ne pourraient sans méconnaître les engagements de la Belgique (au regard de la Charte sociale européenne, notamment), se retrancher derrière une décision administrative en matière de séjour.

- Enfin, l'autonomie de l'impossibilité médicale de retour n'est pas que conceptuelle : elle est aussi procédurale.

Le formalisme, particulièrement contraignant qui caractérise l'examen des conditions de séjour, n'a pas sa place dans l'examen d'une demande d'aide sociale.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne, par exemple, l'obligation d'utiliser un certificat médical type, l'absence d'examen médical du demandeur, l'encadrement très strict des possibilités d'actualisation du dossier médical, la demande de séjour offre une protection administrative et juridictionnelle beaucoup plus limitée⁶ que celle qu'offre l'examen d'une demande d'aide sociale, qui, notamment, implique de tenir compte des éléments nouveaux survenus en cours de procédure⁷ et peut, si la juridiction l'estime utile, requérir la désignation d'un expert judiciaire.

17. Ainsi, en cas d'impossibilité médicale de retour, il serait injustifié de faire dépendre le droit subjectif à l'aide sociale, de la décision sur le séjour pour motifs médicaux⁸.

L'article 159 de la Constitution fait, du reste, obstacle à ce que les juridictions du travail s'estiment liées par une décision en matière de séjour : elles doivent, au contraire, s'en

³ décisions *CEC c. Pays-Bas*, § 105 et *FEANTSA c. Pays-Bas*, § 171 et .

⁴ décisions *CEC c. Pays-Bas*, §§ 73 et 108 et *FEANTSA c. Pays-Bas*, § 183.

⁵ Pour une analyse de ces décisions, voy. C. NIVARD, « Précisions sur les droits de la Charte sociale européenne bénéficiant aux étrangers en situation irrégulière », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 27 novembre 2014, consulté le 27 janvier 2015. URL : <http://revdh.revues.org/982>.

⁶ Voy., par exemple, C.C.E., n° 73.906, 25 janvier 2012, le fonctionnaire-médecin n'est pas tenu de solliciter une actualisation du dossier. C'est à lui, et non au Conseil du contentieux des étrangers, qu'il appartient de dire s'il dispose des éléments médicaux pour se prononcer.

⁷ Voy. J-Fr. NEVEN et H. MORMONT, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale » in S. Gilson et M. Westrade (dir.), *Le contentieux de la sécurité sociale*, Anthémis, 2012, p. 453.

⁸ On relèvera que de leur côté, l'Office des étrangers et le Conseil du contentieux des étrangers ne s'estiment pas non plus liés par la décision d'une juridiction du travail qui reconnaît l'impossibilité médicale de retour (voy., par exemple, C.C.E., n° 88.681, 28 septembre 2012).

écarter si prenant en considération l'ensemble des éléments de fait et de droit, la décision de l'Office des étrangers ne leur paraît pas légale.

c) Sur le caractère suspensif du recours introduit contre le refus de séjour.

18. Cet argument est examiné à titre surabondant, l'impossibilité médicale de retour telle que confirmée ci-dessus, suffisant à justifier la demande de Monsieur S.

19. Dans son arrêt du 18 décembre 2014 (*Abdida*, C-562/13), la Cour de Justice a constaté que la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, n'impose pas que le recours prévu à l'article 13, § 1^{er}, de cette directive « ait nécessairement un effet suspensif » (§ 44 de l'arrêt).

Eu égard au principe de non-refoulement repris à l'article 5 de la directive, la Cour a néanmoins dit pour droit :

« Les articles 5 et 13 de la directive 2008/115 (...), lus à la lumière des articles 19, paragraphe 2, et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que l'article 14, paragraphe 1, sous b), de cette directive doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une législation nationale:

- *qui ne confère pas un effet suspensif à un recours exercé contre une décision ordonnant à un ressortissant de pays tiers atteint d'une grave maladie de quitter le territoire d'un État membre, lorsque l'exécution de cette décision est susceptible d'exposer ce ressortissant de pays tiers à un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé ; (...)* ».

Il découle de cet arrêt qu'un recours suspensif doit être garanti si faute de soins adéquats dans le pays d'origine, la décision de refoulement est « susceptible d'exposer [le demandeur] à un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé ».

La référence à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, dont « le premier alinéa se fonde sur l'article 13 de la CEDH »⁹, impose de considérer que le caractère suspensif ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable.

Il suffit que le grief en lien avec le risque évoqué ci-dessus, soit sérieux.

Au point 53 de l'arrêt *Gebremedhin* (auquel se réfère l'arrêt *Abdida*, en son § 52), la Cour européenne des droits de l'homme a, en effet, précisé à propos de l'article 13 de la CEDH,

⁹ Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux, *J.O.U.E.*, 14 décembre 2007, C 303/29.

*« L'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié. La portée de l'obligation que l'article 13 fait peser sur les Etats contractants varie en fonction de la nature du grief du requérant. Toutefois, le recours exigé par l'article 13 doit être « effectif » en pratique comme en droit. L'« effectivité » d'un « recours » au sens de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant » (Cour EDH, arrêt *Gebremedhin c. France*, 26 avril 2007, n° 25389/05, § 53).*

En l'espèce, l'absence de possibilité effective de suivi psychiatrique dans le pays d'origine, expose Monsieur S, en cas de refoulement, à un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé.

Dans sa requête au Conseil du contentieux des étrangers, Monsieur S articule, en lien avec ce risque, plusieurs griefs qui doivent être qualifiés de sérieux.

20. Eu égard à l'interprétation de la directive 2008/115 qui découle de l'arrêt *Abdida* et de l'obligation pour le juge national lorsqu'il applique le droit national, « *d'interpréter ce dernier dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive en cause pour atteindre le résultat visé par celle-ci* », le recours contre la décision de refus de séjour doit, en l'espèce, être considéré comme suspensif.

Dans la mesure où Monsieur S n'est actuellement pas susceptible d'être refoulé, l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, ne peut pas lui être appliqué.

Pour ce motif également, il a droit à l'aide sociale.

d) Conséquences

21. Le jugement doit être confirmé, y compris en ce qu'il accorde des arriérés pour la période antérieure à son prononcé. La longue période de privation consécutive à la décision litigieuse, a eu des conséquences qui étaient toujours actuelles à la date du jugement. Si la situation ne s'est pas aggravée depuis le prononcé du jugement, c'est en raison de ce qu'il était exécutoire.

POUR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement,

Après avoir pris connaissance de l'avis écrit conforme de Monsieur M. PALUMBO, avocat général, avis auquel le CPAS a répliqué,

Déclare l'appel recevable mais non fondé,

Confirme le jugement dont appel, en toutes ses dispositions,

Condamne le CPAS aux dépens d'appel, liquidés à 160,36 Euros.

Ainsi arrêté par :

Jean-François NEVEN, conseiller,

Luc MILLET, conseiller social au titre d'employeur,

Alain GERILS, conseiller social au titre d'employé,

Assistés de :

Alice DE CLERCK, greffier

Luc MILLET,

Alain GERILS,

Alice DE CLERCK,

Jean-François NEVEN,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 13 mai 2015, où étaient présents :

Jean-François NEVEN, conseiller,

Alice DE CLERCK, greffier

Alice DE CLERCK,

Jean-François NEVEN,