

+ **Droit judiciaire – Requête unilatérale – Conditions** – Absolue nécessité – Extrême urgence – Urgence – Provisoire – **Appel** par requête unilatérale – Droit d'appel ouvert à la partie requérante – **Objet de la demande** : octroi d'une aide sociale financière – Etranger avec enfants en séjour illégal – Demande d'hébergement dans un centre FEDASIL – Refus par manque de place – Droit à une aide sociale – Type d'aide – Code judiciaire, art. 1025 et s. – Loi du 8/7/1976, art. 57, §2 **Dépens** – Code judiciaire, art.1017

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

Section de NAMUR

Arrêt du 7 janvier 2010

R.R. n° 2010/BN/000001

13^{ème} Chambre

Réf. Trib. trav. Namur, prés., R.R. n°09/12/C

EN CAUSE DE :

Madame Ahana N.

appelante, ayant pour conseil Me Sandrine Thirion, avocat.

•
• •

MOTIVATION

L'arrêt est fondé sur les motifs suivants :

1. Quant à la recevabilité de l'appel.

L'ordonnance dont appel n'a pas été notifiée par pli judiciaire.

Dès lors, l'appel, régulier en la forme, est recevable. Il doit en effet être formé par requête unilatérale conformément à l'article 1031 du Code judiciaire.

2. Les faits.

- Mme N., ci-après l'appelante, réside avec son mari (bénéficiaire d'un revenu d'intégration à moins qu'il ne s'agisse d'une aide sociale équivalente ?) et ses enfants mineurs à Namur.
- Elle demande l'intervention du C.P.A.S. de Namur en vue d'obtenir une aide financière qui lui est refusée par décision du 29 septembre 2009 au motif qu'elle ne dispose pas de titre de séjour valable (depuis le 1^{er} septembre 2009, date de prise de cours de l'ordre de quitter le territoire). Elle est invitée à s'adresser à FEDASIL.
- Elle soutient l'avoir fait en vain car selon l'agence FEDASIL, il n'y a pas de place disponible. Le C.P.A.S. prend, toujours le 29 septembre 2009, une décision de refus d'intervention prenant cet élément en compte. La décision est ainsi motivée : « concerne la ratification de l'impossibilité pour FEDASIL de vous accorder l'aide sociale matérielle dans un centre d'accueil FEDASIL en raison de la saturation actuelle du réseau d'accueil ».
- Un recours est introduit au fond contre ces décisions.
- Le 1^{er} octobre 2009, elle est victime d'une violente scène de coups de la part de son époux dont elle se sépare. Elle se retrouve seule et sans revenus.

3. La demande.

Par requête unilatérale du 2 novembre 2009, elle entend obtenir la mise à néant de la décision prise par le C.P.A.S. ainsi que la condamnation du C.P.A.S. à lui payer une aide financière pour ses enfants mineurs, aide équivalente à une aide sociale.

4. L'ordonnance.

Le 2 novembre 2009, le président du tribunal, statuant sur la requête lui soumise, se déclare incompétent pour réformer la décision du C.P.A.S. mais condamne le C.P.A.S. de Namur à fournir à l'actuelle appelante une aide sociale équivalente à celle visée sous l'article 57, §2, al. 1^{er}, 2°, et al.2 de la loi du 8 juillet 1976.

Pour autant que de besoin, il condamne l'agence FEDASIL à fournir à l'appelante un hébergement dans un centre.

L'ordonnance est rendue exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution.

Les dépens sont délaissés à charge de la partie requérante (l'appelante).

5. L'appel.

L'appelante a tenté de faire exécuter l'ordonnance, en vain, et relève appel au motif que le C.P.A.S. doit être condamné à verser une aide financière équivalente au revenu d'intégration.

6. Fondement.

Observons que par la requête, l'appelante ne demande pas une condamnation à l'égard de FEDASIL. Il convient donc de limiter l'examen de la demande, comme de l'appel, à la condamnation demandée du seul C.P.A.S. de Namur.

6.1. Le fondement de la demande.

6.1.1. Les conditions générales de l'action introduite par requête unilatérale.

Le président du tribunal peut être saisi en vue de statuer au provisoire conformément à l'article 584, alinéa 1^{er} du Code judiciaire, lorsqu'il reconnaît l'urgence. Les conditions mises à l'introduction d'une action dans le cadre du référé, à savoir l'urgence et le provisoire, s'appliquent également lorsque la demande est introduite par la voie de la requête unilatérale¹.

Celle-ci requiert en sus une condition supplémentaire : l'absolue nécessité.

6.1.1.1. L'absolue nécessité.

L'introduction d'une demande par la voie de la requête unilatérale requiert en effet l'absolue nécessité justifiée soit par l'extrême urgence pour parer à un danger imminent, soit par la nature même de la mesure sollicitée (notamment l'effet de surprise), soit encore en cas d'impossibilité procédurale d'un débat contradictoire (impossibilité d'identifier les adversaires)².

¹ H. BOULARBAH, « L'intervention du juge des référés par voie de requête unilatérale : conditions, procédure et voies de recours », in *Le référé judiciaire*, Edit. J.B. Bruxelles, 2003, p.65, spéc. p.100, sous n°32 et 33.

² H. BOULARBAH, « L'intervention du juge des référés par voie de requête unilatérale : conditions, procédure et voies de recours », in *Le référé judiciaire*, Edit. J.B. Bruxelles, 2003, p.65, spéc., p.79, sous n°10bis.

Cette procédure ne peut être utilisée qu'à titre exceptionnel car elle déroge au principe du contradictoire. Dès lors, sa mise en œuvre exige le respect de conditions qui doivent être appréciées avec la plus grande rigueur³.

Lorsqu'elle se fonde sur l'extrême urgence, il faut que soit établi que le recours au juge des référés, fût-ce avec l'allègement du délai de citer visé à l'article 1036 du Code judiciaire, ne permettrait pas de parer au danger immédiat que la mesure demandée tend à contrecarrer⁴.

Dès lors, aux conditions de l'action en référés (urgence et provisoire), le recours à la requête unilatérale ajoute une condition, l'absolue nécessité, qui doit être remplie au jour du dépôt de la requête⁵.

S'il a été jugé que l'extrême urgence est établie lorsqu'il s'agit d'ordonner l'octroi immédiat d'une aide de subsistance à une mineure dans un grave état de besoin⁶, il a aussi été jugé que le recours à la requête unilatérale de préférence à la procédure contradictoire ne se justifie pas lorsque cette dernière peut être mise en œuvre efficacement à l'égard d'une personne qui, avec sa famille, ne trouve pas de place dans un centre FEDASIL du fait de la saturation⁷.

Il convient au cas par cas de vérifier les conditions de l'extrême urgence qui, seules, permettent de faire l'impasse sur le débat contradictoire.

6.1.1.2. L'urgence.

L'urgence est une question de fait⁸ que le juge apprécie en fonction des éléments propres à la cause. Elle autorise le recours au juge des référés lorsque la procédure ordinaire serait impuissante à résoudre le différend en temps voulu⁹.

³ J. ENGLEBERT, « Inédits de droit judiciaire – Référés », *J.L.M.B.*, 2009, p.140, spéc. p.160. H. BOULARBAH, « L'intervention du juge des référés par voie de requête unilatérale : conditions, procédure et voies de recours », in *Le référé judiciaire*, Edit. J.B. Bruxelles, 2003, p.65 et s., sous n°62.

⁴ H. BOULARBAH, « L'intervention du juge des référés par voie de requête unilatérale : conditions, procédure et voies de recours », in *Le référé judiciaire*, Edit. J.B. Bruxelles, 2003, p.79, sous n°10bis, 11 et 20 ainsi que Cf. J. VAN COMPERNOLLE, G. CLOSSET-MARCHAL, J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, A. DECROES et O. MIGNOLET, « Examen de jurisprudence (1991-2001), Droit judiciaire privé », *R.C.J.B.*, 2002/3, p.506, n°492.

⁵ H. BOULARBAH, « L'intervention du juge des référés par voie de requête unilatérale : conditions, procédure et voies de recours », in *Le référé judiciaire*, Edit. J.B. Bruxelles, 2003, p.65, spéc. p.99, sous n°31.

⁶ Trib.trav. Namur (prés.), 2 novembre 2000, *J. D. J.*, 2001, n°203, p.49, cité par H. BOULARBAH, *op. cit.*, p.89.

⁷ Trib. trav. Liège (prés.), 21 avril 2009, *J.L.M.B.*, 2009, p.1677.

⁸ Cf. J. VAN COMPERNOLLE et G. CLOSSET-MARCHAL, « Examen de jurisprudence (1985-1998), Droit judiciaire privé », *R.C.J.B.*, 1999/2, p.154, n°356.

⁹ Cf. P. MARCHAL, « Les référés », *Larcier*, 1992, p.46, n°14 ; J. VAN COMPERNOLLE et G. CLOSSET-MARCHAL, « Examen de jurisprudence (1985-1998), Droit judiciaire privé », *R.C.J.B.*, 1999/2, p.152, n°354.

L'urgence s'apprécie non seulement au moment de la demande, - la partie qui introduit l'action en référé doit invoquer l'urgence à défaut de quoi le juge de référé n'est pas compétent¹⁰ -, mais aussi au moment où le juge statue, même en degré d'appel¹¹, en telle sorte que si le juge ne la reconnaît pas, la demande devra être déclarée non fondée¹².

Dès lors que le juge constate que la cause est urgente et décide qu'un dommage immédiat menace le demandeur en référé si une mesure conservatoire déterminée n'est pas ordonnée, il n'est pas tenu de répondre plus avant aux moyens de défense soulevés par la personne à l'égard de laquelle la mesure est demandée et fondés sur le droit matériel¹³.

L'urgence suppose, au moins, l'existence ou la menace d'un inconvénient très sérieux¹⁴ et ne peut être admise si le demandeur se prévaut d'une situation imputable à sa propre carence¹⁵.

Elle peut résulter de la nécessité pour le juge d'assurer la protection rapide d'un droit ou d'un intérêt menacé par l'écoulement du temps ou d'interdire de manière immédiate les voies de fait¹⁶.

L'urgence est habituellement appréciée à l'aide de paramètres tels que le dommage imminent, la durée de la procédure au fond, le comportement du demandeur ou du défendeur et les intérêts des parties¹⁷.

Elle est justifiée dès que les relations entre les parties apparaissent dégradées et créent pour chacune d'elles des inconvénients sérieux auxquels il faut tenter d'apporter une solution par des mesures provisoires, même si la partie demanderesse a tardé à diligenter une action au fond¹⁸.

¹⁰ Cf. Cass., 11 mai 1990, *Pas.*, 1990, I, p.1045 et Cass., 10 avril 2003, C.2002.229.F.

¹¹ Cass., 4 nov. 1976, *Pas.*, 1977, I, p.260.

¹² Cass., 11 mai 1990, *Pas.*, 1990, I, p.1050.

¹³ Cass., 4 février 2000, *Bull.*, p.297.

¹⁴ Jugé conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation (21 mars 1985, *Pas.*, 1985, I, p.908; 21 mai 1987, *Bull.*, 1987, p.1160) que la seule crainte d'un préjudice d'une certaine importance, voire d'inconvénient sérieux, rend une décision immédiate souhaitable: Trib. trav. Bruxelles (réf.), *J.T.T.*, 2003, p.85. Voir aussi J. ENGLEBERT, « Le référé judiciaire: principes et questions de procédure » in *Le référé judiciaire*, Edit. Jeune Barreau de Bruxelles, 2003, p.5, spéc. p.12, sous n°11.

¹⁵ Cf. Cour trav. Liège, 18 juin 1998, *J.T.T.*, 1998, p.357 et réf. citées. Selon la Cour de cassation et la doctrine, le juge des référés peut dénier l'urgence lorsque le dommage ou les inconvénients résultent des actes, licites ou non, du demandeur: Cass., 17 mars 1995, *Bull.*, 1995, p.330 ainsi que J. VAN COMPERNOLLE et G. CLOSSET-MARCHAL, *o.c.*, p.153, n°354 avec les références citées et J. ENGLEBERT, *o.c.*, p. 14, sous n°14 et s.

¹⁶ Cour trav. Mons, 17 octobre 2000, *J.T.T.*, 2001, p.16. Voir aussi V. VANNES, « Le juge des référés et le respect des droits évidents des travailleurs », *J.T.T.*, 1999, p.265.

¹⁷ H. FUNCK et N. VAN DEN BRANDE, « L'évolution du référé, particulièrement en matière sociale, à travers la jurisprudence de la Cour de cassation depuis 1990: quelques clarifications », *Chron.D.S.*, 2006, p.1, sous n°1.3.

¹⁸ Trib. Trav. Bruxelles (réf.), 16 juillet 2004, *Chron.D.S.*, 2005, p.473.

La circonstance que la cause est en délibéré devant le juge du fond ôte toute urgence à l'action en référé¹⁹.

La Cour doit donc examiner l'urgence au moment où elle statue²⁰.

Si les justifications initiales de l'urgence ont disparu, la partie qui l'invoque peut faire valoir d'autres justifications qui, selon elle, existent à ce moment et justifient le maintien de sa demande²¹.

6.1.1.3. Le provisoire.

Dans le cadre de l'examen superficiel qui est le sien, le juge des référés peut aménager une situation d'attente ou sanctionner la méconnaissance d'un droit évident ou non sérieusement contesté²², situation qui inclut une voie de fait²³.

Le juge doit donc examiner s'il existe une apparence de droit suffisante²⁴. Il importe peu, dans le cadre de cet examen, que l'autre partie ait ou non commis une faute²⁵.

En cas de contestation sérieuse émanant de l'autre partie, le juge peut (et même doit) vérifier s'il existe une apparence de droit justifiant la mesure sollicitée²⁶. Il ne se prononce pas sur le fond mais peut prendre des mesures conservatoires s'il constate une apparence de droit suffisante. C'est ainsi qu'il « n'applique pas à proprement parler le droit matériel, mais qu'il le prend en considération, au stade des apparences de droit, pour prendre une décision qui est fondée et n'est fondée que sur l'article 584 »²⁷ du Code judiciaire.

6.1.2. L'examen en l'espèce.

¹⁹ Appel Liège, 17 juin 2002, *Rev. rég. dr.*, 2002, p.378.

²⁰ Appel Liège, 8 janvier 2004, J.L.M.B., 2004, p.721 et Appel Liège, 1^{ère} ch., 3 décembre 2002, R.G. n°2002/RF/12 (site juridat) : la Cour ajoute que cette règle s'applique aussi en degré d'appel et renvoie à de LEVAL, *Le référé en droit judiciaire privé*, Actualités du droit, 1992, pp. 868 à 871 et à MARCHAL, *Les référés*, Larcier, 1992, n°; 20, pp. 51 et 52 et les références citées.

²¹ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 18 novembre 2003, *Rev. rég. dr.*, 2003, p.480 et J.L.M.B., 2004, p.433.

²² Cf. J. VAN COMPERNOLLE et G. CLOSSET-MARCHAL, « Examen de jurisprudence (1985-1998), Droit judiciaire privé », *R.C.J.B.*, 1999/2, p.159, n°360 et s. ainsi que J. ENGLEBERT, *o.c.*, p.26, sous n°29 et s. Voir également Cour trav. Mons, 17 octobre 2000, *Chron.D.S.*, 2001, p.16.

²³ La voie de fait, c'est l'acte qui ne peut manifestement s'autoriser d'aucune justification légale ou encore l'acte par lequel on empêche l'exercice d'un droit évident. C'est le domaine de l'illégalité flagrante: J. ENGLEBERT, *o.c.*, p.27, n°31 citant P. MARCHAL, *o.c.*, p.57, n°26.

²⁴ Cass., 25 avril 1996, *Bull.*, 1997, p.387.

²⁵ Voir V. VANNES, *o.c.*, p.267, n°11 et s.

²⁶ Cf. H. FUNCK et N. VAN DEN BRANDE, *o.c.*, p.3, et les références citées en note 35. Si l'atteinte au droit paraît fautive, le juge peut aménager une situation d'attente: Cour trav. Liège, 10^e ch., 1^{er} avril 2003, R.G. n°93/2002.

²⁷ Cf. H. FUNCK et N. VAN DEN BRANDE, *o.c.*, p.4.

Le dossier révèle que :

- L'appelante a demandé l'hébergement dans un centre FEDASIL dès avant la séparation du ménage puisque la décision intervient le 23 septembre et est notifiée le 30 septembre.
- Le ménage se sépare le 1^{er} octobre et la demande n'est introduite sur requête unilatérale que le 3 novembre.
- L'appelante affirme, sans joindre de document, s'être rendue d'elle-même à un centre FEDASIL qui ne l'a pas acceptée faute de place disponible, confirmant par là la décision intervenue en septembre et l'absence d'amélioration de la situation.
- Ce ne sera que le 3 novembre également que la décision du C.P.A.S. sera contestée par l'introduction d'un recours devant le tribunal (cf. l'ordonnance dont appel).

L'élément invoqué pour justifier le recours à cette procédure exceptionnelle qu'est la requête unilatérale est l'état de besoin et la situation préoccupante dans laquelle l'appelante se trouve dès lors que ses moyens de subsistance sont épuisés et qu'elle ne peut pas nourrir ses enfants mineurs, dont un bébé de 3 mois.

Il s'agit là d'une situation d'extrême urgence à ce moment à la porte de l'hiver même si le logement semble toujours garanti, l'appelante ayant conservé le logement dans lequel le ménage résidait avant la séparation.

Le degré d'urgence est tel que le recours à la procédure unilatérale était à la date de l'introduction de l'action justifié par une absolue nécessité qui nécessitait une réponse immédiate à la demande.

L'urgence existe encore à l'heure présente.

Quant au provisoire, il existe une apparence de droit suffisante à l'obtention d'une aide sociale.

En effet, le droit à une aide sociale doit être reconnu en faveur d'enfants mineurs en cas de défaillance de FEDASIL dans sa mission d'hébergement²⁸.

A la suite de l'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage²⁹ le 22 juillet 2003, la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale a été modifiée et a confié aux C.P.A.S. la mission d'informer les parents d'enfants mineurs de leurs droits et celle d'introduire la demande d'hébergement auprès de FEDASIL.

L'article 57 de cette loi prévoit :

« § 1. *Sans préjudice des dispositions de l'article 57ter, le centre public*

²⁸ Voir Trib. trav. Charleroi, 5^e ch., 1^{er} juillet 2009, R.G. n°09/943/A ; Trib. trav. Bruxelles, 15^e ch., 19 janvier 2007, R.G. n°12.798/06 et 16.618/06 et Trib. trav. Bruxelles, 15^e ch., 29 octobre 2009, R.G. n°9533/09.

²⁹ C.A., n°106/2003, 22 juillet 1993, *J.T.T.*, 2003, p.501.

d'aide sociale 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. Il encourage la participation sociale des usagers.

Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

§ 2. 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 ;

2° constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard d'un étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume.

Dans le cas visé sous 2°, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi. La présence dans le centre d'accueil des parents ou personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale est garantie.

[...] ».

Sur le fondement de la législation antérieure, la question s'est posée de savoir si, dès lors que les parents ne disposaient plus d'un droit personnel à l'aide sociale à la suite de l'illégalité de leur séjour, l'interdiction donnée aux C.P.A.S. d'intervenir alors que les parents ne pouvaient plus subvenir aux besoins élémentaires de leur(s) enfant(s) mineur(s) n'était pas contraire aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

La Cour constitutionnelle a répondu par la positive par l'arrêt susvisé. Dès lors, si la législation actuelle ne peut être respectée parce que FEDASIL ne dispose pas des capacités d'accueil suffisantes pour faire face aux demandes, les enfants mineurs récupèrent un droit à l'aide sociale afin que leur dignité humaine soit respectée de même que la Convention relative aux droits de l'enfant.

Il incombe aux C.P.A.S. le cas échéant de faire valoir leur droit au remboursement de leurs débours auprès de FEDASIL.

Il ne suffit dès lors pas, comme le président l'a fait dans l'ordonnance dont appel, de condamner le C.P.A.S. à fournir l'aide visée à l'article 57, §2, alinéa 1^{er}, 2° et alinéa 2 mais bien de le condamner à allouer une aide matérielle à l'appelante en vue de lui permettre, dans l'attente du jugement statuant sur les recours contre les décisions au fond ou de l'acceptation de l'hébergement dans un centre FEDASIL, de disposer de revenus.

L'aide doit correspondre au revenu d'intégration pour une personne ayant une famille à charge.

6.2. Les dépens.

En l'absence d'instance, il n'y a pas lieu de condamner le C.P.A.S. aux dépens. L'appelante ne formule du reste pas cette demande.

Les dépens seront liquidés dans le cadre de l'action au fond.

INDICATIONS DE PROCÉDURE

Vu les pièces du dossier de la procédure et notamment l'ordonnance rendue le 2 novembre 2009 par la présidente du tribunal du travail de Namur (R.R. n°09/15/C),

Vu l'appel formé par requête unilatérale déposée au greffe de la Cour du travail le 5 janvier 2010,

Vu le dossier joint à la requête,

Vu les articles 104, 584, 1029 et 1031 du Code judiciaire ainsi que l'article 1^{er} du règlement particulier de la Cour.

DISPOSITIF

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

après en avoir délibéré,

statuant sur pièces et en chambre du conseil,

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,

reçoit l'appel,

le déclare fondé,

réformant l'ordonnance dont appel,

condamne provisoirement le C.P.A.S. de Namur à accorder à l'appelante une aide matérielle financière équivalente au revenu d'intégration pour une personne ayant une famille à charge avec effet à la date du 2 novembre 2009 et ce dans l'attente du jugement statuant sur les

recours contre les décisions au fond ou de l'acceptation de l'hébergement de l'appelante et de ses enfants mineurs dont elle a la charge dans un centre FEDASIL,

dit l'arrêt exécutoire par provision sans caution conformément à l'article 1029, alinéa 2 du Code judiciaire,

dit qu'il sera notifié par le greffe dans le respect de l'article 1030 du même Code,

dit qu'il appartiendra au juge du fond de statuer sur les dépens.

Ainsi arrêté par

M. Michel DUMONT, Président,
M. André BONDROIT, Conseiller social au titre d'employeur,
M. Jacques WILLOT, Conseiller social au titre d'employé,
qui ont délibéré en la cause,
assistés lors de la signature de M. Frédéric ALEXIS, Greffier,
qui signent ci-dessous

et prononcé en langue française, en Chambre du conseil de la **TREIZIEME CHAMBRE** de la **COUR DU TRAVAIL DE LIEGE**, section de Namur, au palais de justice de NAMUR, Place du Palais de Justice, 5, le **SEPT JANVIER DEUX MILLE DIX** par le Président et le Greffier.

Le Greffier

Le Président

M. Frédéric ALEXIS

M. Michel DUMONT