
Trib. Trav. Bruxelles – 15 septembre 2004

Aide sociale – Compétence territoriale des CPAS – Absence de décision réorientant le demandeur.

Aide sociale – Mère en séjour illégal – Enfant belge reconnue par son père belge – Art. 57, §2 L. 8/7/76 – Droit au respect de la vie privée et familiale – Art. 8 CEDH – Impossibilité d'éloignement – Droit à l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration taux famille mono-parentale.

Le CPAS reste territorialement compétent pour accorder l'aide sociale jusqu'au moment où il a décliné sa compétence selon des formes précises, c'est-à-dire par un courrier recommandé au demandeur d'aide et au CPAS jugé compétent (art. 58, loi du 8 juillet 1976).

L'application de l'art. 57, §2 doit être refusée lorsqu'elle serait en contradiction avec les articles 10 et 11 de la Constitution ou avec une règle de droit international ayant un effet direct, et ce en vertu de la primauté du droit international sur le droit interne : lorsque des étrangers ne peuvent être contraints de quitter le territoire pour des raisons médicales, administratives ou en vertu d'une disposition légale interdisant leur éloignement. À l'égard de ces étrangers, cette disposition est inopérante à atteindre l'objectif de politique migratoire qui a justifié son adoption en 1992 par le législateur, à savoir celui d'inciter les étrangers en séjour illégal sur le territoire à quitter celui-ci. Il en va de même, lorsque l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme fait obstacle à ce que des étrangers séjournant sur le territoire en soient éloignés.

Or, les exceptions qui peuvent être apportées au droit à la vie privée et familiale doivent répondre à trois conditions : de légalité, de finalité, c'est-à-dire de respect d'un des buts énoncés à l'alinéa 2 de l'article 8, et enfin de proportionnalité entre le but ainsi poursuivi et ses effets.

La mesure consistant en l'éloignement du territoire répond à la condition de légalité et serait inspirée par un but légitime, à savoir la défense de l'ordre et du bien-être économique et social du pays, notamment par la régulation du marché du travail. La proportionnalité d'une telle mesure doit s'apprécier à la lumière de toutes circonstances de l'espèce : l'enfant n'a jamais quitté la Belgique, il n'a aucune attache particulière avec le pays d'origine de sa mère, la totalité de sa famille réside en Belgique. Une mesure d'éloignement impliquerait soit la séparation de la mère et de l'enfant, soit les contraindrait de quitter le pays dont l'enfant a la nationalité et où il a toujours vécu pour un pays dont il n'est pas ressortissant et avec lequel il n'a pas d'attaches particulières, rompant ainsi également tous les liens existant avec son père. Une telle mesure aurait pour conséquence une atteinte au droit à la vie privée et familiale disproportionnée par rapport à l'objectif qu'elle poursuit.

En cause de : E. B. c./ CPAS de Koekelberg

I. La procédure

(...)

II. La décision contestée et l'objet de la demande

3. La décision contestée par madame B. a été adoptée le 19 mai 2004 par le CPAS de Koekelberg.

Cette décision refuse d'accorder l'aide sociale à madame B. et à deux de ses enfants en raison du caractère illégal de leur séjour sur le territoire belge.

4. Madame B. conteste cette décision et demande la condamnation du CPAS de Koekelberg à lui payer, à partir du 1^{er} mai 2004, une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration au taux de famille monoparentale avec charge d'enfant.

III. Les faits

5. Madame B. est de nationalité congolaise (RDC). Elle est âgée de 27 ans. Elle vit avec ses trois enfants, âgés de six mois à quatre ans.

6. Madame B. est arrivée en Belgique en décembre 1999.

Le 20 décembre 1999, elle a formé une demande d'asile. À la même date, elle s'est vue désigner le CPAS de Fléron à titre de lieu obligatoire d'inscription (code 207).

Elle a alors bénéficié de l'aide sociale à charge de ce CPAS.

7. Le 1^{er} mars 2000, l'office des étrangers a déclaré irrecevable la demande d'asile de madame B. et lui a délivré un ordre de quitter le territoire.

8. en février 2001, madame B. s'est installée à Koekelberg, où elle réside toujours actuellement.

9. Le 26 mars 2001, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides a confirmé la décision de l'Office des étrangers.

Madame B. a formé un recours au Conseil d'état contre cette décision du cgra.

10. Le 14 août 2003, madame B. a introduit une demande d'autorisation de séjour pour circonstances exceptionnelles sur la base de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980. Cette demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision.

11. Le 16 février 2004, le Conseil d'état a rejeté le recours en annulation de madame B., mettant un terme définitif à sa demande d'asile.

Le 9 avril 2004, le CPAS de Fléron a décidé de supprimer toute aide en faveur de madame B. et de ses enfants, compte tenu de leur demande d'asile et de leur séjour désormais illégal.

Madame B. a contesté ces décisions devant le tribunal du travail de Liège. Ce litige est encore pendant actuellement.

12. Le 5 mai 2004, madame B. a demandé l'aide sociale au CPAS de Koekelberg.

Le 19 mai 2004, le CPAS de Koekelberg a adopté la décision attaquée qui refuse l'octroi d'une aide sociale financière au profit de madame B. et de deux de ses enfants.

Le même jour, ce CPAS a accordé l'aide médicale urgente à madame B. et à sa famille. Il a de même décidé de l'octroi d'une aide financière de 111,76 euros, soit l'équivalent des prestations familiales garanties, en faveur de son second enfant, eu égard à sa nationalité belge.

IV. Position des parties

Position de madame B.

13. Madame B. soutient que le CPAS de Koekelberg est compétent pour lui accorder l'aide sociale, ce qu'il ne conteste d'ailleurs pas.

14. Madame B. prétend par ailleurs que c'est à tort que le CPAS de Koekelberg a fait application de l'article 57, §2 pour lui refuser l'aide sociale.

Elle fait valoir divers arguments qui doivent, selon elle, mener à l'écartement de cette disposition légale.

En premier lieu, elle soutient que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme fait obstacle à son éloignement du territoire compte tenu de la nationalité belge de son fils et de l'atteinte à la vie familiale qu'une telle mesure impliquerait.

Ensuite, madame B. affirme que sa demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 fait également obstacle à l'application de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976. Elle estime que cette demande a trait à des droits fondamentaux et que l'octroi de l'aide sociale pendant la durée de son examen est impérativement nécessaire pour en garantir l'effectivité.

Madame B. soutient enfin que le refus d'aide sociale constitue dans son chef une discrimination dans le droit aux prestations de sécurité sociale. Cette discrimination sur base de la nationalité serait interdite par les articles 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et 1^{er} de son premier protocole additionnel.

15. À titre subsidiaire, madame B. estime que ses enfants peuvent prétendre à l'aide sociale sur la base de l'arrêt de la cour d'arbitrage du 22 juillet 2003. Selon elle, ni l'article 483 de la loi-programme du 22 décembre 2003, ni l'arrêté royal du 24 juin 2004 ne viennent restreindre ce droit.

16. Quant aux conditions d'octroi de l'aide sociale proprement dites, madame B. soutient qu'elles sont incontestablement remplies.

Position du CPAS de Koekelberg

17. Le CPAS de Koekelberg maintient quant à lui le point de vue exprimé par la décision attaquée, selon laquelle madame B. n'a pas droit à une aide sociale autre que l'aide urgente.

Il estime que l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976, limitant l'aide sociale à l'aide médicale urgente, est applicable en l'espèce, sauf pour ce qui concerne le fils de madame B. qui s'est par conséquent vu accorder une aide équivalente aux prestations familiales garanties.

Le CPAS de Koekelberg soutient en particulier que la demande de régularisation introduite sur la base de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 ne confère aucun droit de séjour et n'ouvre pas par conséquent non plus de droit à l'aide sociale.

En ce qui concerne les deux enfants de madame B. qui sont comme elle en séjour illégal, le CPAS prétend qu'ils ne peuvent se voir accorder l'aide sociale que sous la forme d'une aide en nature et dans un centre d'accueil organisé par l'état belge, comme le prévoient l'article 483 de la loi-programme du 22 décembre 2003 et l'arrêté royal du 24 juin 2004. La demande serait par conséquent également non fondée en ce qui les concerne.

V. Position du tribunal

18. La demande est recevable, notamment pour avoir été formée [lire formulée] dans le délai prévu à l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS.

19. Le tribunal considère qu'il n'y a pas lieu de joindre la présente cause à celle opposant madame B. et le CPAS de Fléron devant le tribunal du travail de Liège.

Le renvoi de la cause pour connexité n'est en effet sollicité par aucune des parties.

Or, la jonction de causes connexes soumises à des juridictions différentes est d'ordre privé et n'appartient par conséquent qu'aux parties au litige (articles 854 et 856, alinéa 2 a contrario du code judiciaire; A. Fettweiss e.a., Précis de droit judiciaire, tome II la compétence, Larcier, p.123-124; C.Cambier, droit judiciaire privé, tome II la compétence, larcier, p.116).

L'arrêt de la cour de cassation du 14 mai 1979 ne modifie pas cette appréciation. Cet arrêt a en effet trait au caractère d'ordre public de l'ordre de préférence établi par les articles 565 et 566 du code judiciaire et dont le juge, lorsqu'il a déclaré connexes et joint deux demandes portées devant lui, doit assurer d'office le respect.

En outre, les deux litiges, bien que présentant des questions similaires, sont indépendants et ne doivent par conséquent pas nécessairement être jugés en même temps.

20. Le CPAS de Koekelberg est territorialement compétent pour accorder l'aide sociale à madame B. et à ses enfants à partir de leur demande du 5 mai 2004.

L'article 58 de la loi du 8 juillet 1976, introduit par la loi-programme du 22 décembre 2003, dispose en effet que le CPAS qui s'estime territorialement compétent pour accorder l'aide sociale jusqu'au moment où il a décliné sa compétence selon des formes précises, c'est-à-dire par un courrier recommandé au demandeur d'aide et au CPAS jugé compétent.

Dans la mesure où le CPAS de Koekelberg n'a jamais soulevé son incompétence territoriale, ni a fortiori décliné celle-ci selon les formes prescrites, il reste compétent pour accorder l'aide sociale éventuellement due à madame B..

L'aide sociale aux étrangers en séjour illégal – les principes

21 En ce qui concerne les étrangers en séjour illégal, l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS limite l'aide sociale à l'aide médicale urgente telle qu'elle est définie par l'arrêté royal du 12 décembre 1996. Cet arrêté royal énonce qu'il s'agit d'une aide qui revêt un caractère strictement médical, pouvant couvrir des soins de nature tant préventive que curative.

22. Madame B. est actuellement en séjour illégal en Belgique. Elle ne peut faire valoir aucun titre de séjour depuis que sa demande d'asile a définitivement pris fin par l'arrêt du Conseil d'état du 16 février 2004.

Madame B. ne peut par conséquent en principe pas prétendre à une autre aide sociale que l'aide médicale urgente, telle que son contenu a été précisé ci-dessus.

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme

23. Il est cependant acquis que l'application de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 doit être refusée lorsqu'elle serait en contradiction avec les articles 10 et 11 de la constitution ou avec une règle de droit international ayant un effet direct et ce en vertu de la primauté du droit international sur le droit interne (cass., 27 mai 1971, pas., I, 886).

Tel est le cas lorsque l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 doit être refusé lorsqu'il serait en contradiction avec les articles 10 et 11 de la constitution ou avec une règle de droit international ayant un effet direct, et ce en vertu de la primauté du droit international sur le droit interne (cass., 27 mai 1971, pas., I, 886).

Tel est le cas lorsque l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 trouve à s'appliquer à des étrangers qui ne peuvent être contraints de quitter le territoire pour des raisons médicales (ca, 30 juin 1999, n° 80/99), administratives (cass., 18 décembre 2000, pas., I, 697) ou en vertu d'une disposition légale interdisant leur éloignement (cass., 17 juin 2002, jtt, 2002, 407 et cass., 7 octobre 2002, jtt, 2003, 7).

À l'égard de ces étrangers en effet, l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 est inopérant à atteindre l'objectif de politique migratoire qui a justifié son adoption en 1992 par le législateur, à savoir celui d'inciter les étrangers en séjour illégal sur le territoire à quitter celui-ci (ann. parl., sénat, 25 novembre 1992, 430; voy. également H. Funck, l'aide sociale publique, la charte, 2^{ème} éd., 36; M. Van Ruymbeke et P. Versailles, «aide sociale – minimex» in *guide sociale permanent sécurité sociale, partie 3, livre I, titre III, chapitre I, section 3, n° 140*; J. Fierens, «l'aide sociale et les (candidats) réfugiés», in *actualités de droit social, cup, septembre 1999, vol.32, 63 et ss.*; S. Saroléa, «droit de séjour et aide sociale» in le point sur les droits de l'homme, cup, mai 2000, vol 39, 83).

24. De même, lorsque l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme fait obstacle à ce que des étrangers séjournant sur le territoire en soient éloignés, il doit avoir pour conséquence, eu égard aux principes énoncés au point qui précède et en particulier à l'objectif poursuivi par l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976, de leur rendre inapplicable cette dernière disposition (tt Bruxelles, 15^{ème} ch., 22 mai 2003, Bruxelles, 15^{ème} ch., 30 juin 2003, rg : 50.681/03).

Il y a par conséquent lieu de vérifier si, dans les circonstances de l'espèce, l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait obstacle à l'éloignement du territoire de madame B., c'est-à-dire d'analyser si cet éloignement aurait nécessairement pour conséquence une violation de cette disposition.

25. Cette analyse doit avoir lieu à la lumière de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme et de l'interprétation que cette juridiction internationale a donné à l'article 8 de la Convention.

Au regard tant du texte de la Convention lui-même que de cette jurisprudence, il apparaît que les exceptions qui peuvent être apportées au droit à la vie privée et familiale doivent répondre à trois conditions : de légalité, de finalité, c'est-à-dire de respect d'un des buts énoncés à l'alinéa 2 de l'article 8, et enfin de proportionnalité entre le but ainsi poursuivi et ses effets (R. Ergec et PF Docquir, «chronique de jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme», rcjb, 2002/1, n° 155 et ss).

26. La mesure consistant en l'éloignement du territoire de madame B. répond à la condition de légalité.

Cette mesure pourrait se fonder sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Madame B. est en effet en séjour illégal en Belgique au sens de cette législation.

Cette mesure d'éloignement serait par ailleurs inspirée par un but légitime au sens de l'alinéa 2 de l'article 8 de la Convention européenne, à savoir la défense de l'ordre et du bien-être économique et social du pays, notamment par la régulation du marché du travail (credh, 21 juin 1988, Berrehab/Pays-Bas, n° 26).

27. La proportionnalité d'une telle mesure d'éloignement doit quant à elle s'apprécier à la lumière de toutes circonstances de l'espèce, ainsi que cela résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière.

Il en ressort en effet des arrêts Sen (crdeh, 21 décembre 2001), Ahmut (crdeh, 28 novembre 1996), Gul (credh, 19 février 1996) et Berrehab (credh, 21 juin 1988) que c'est au regard de l'ensemble des circonstances propres à l'espèce que doit être jugée la proportion entre, d'une part une décision d'éloignement ou de refus de séjour et les finalités qu'elle poursuit et, d'autre part, leurs conséquences sur le droit à la vie familiale des personnes concernées, sans qu'il puisse être affirmé de manière générale que l'article 8 de la Convention autorise à séjourner en Belgique tout étranger désireux de mener ou de poursuivre une vie familiale avec une personne y résidant régulièrement.

28. À cet égard, le tribunal relève que E.-N. M.-T., le fils de madame B., est né en Belgique le 19 août 2002. Il a été reconnu par son père qui a la nationalité belge et qui vit en Belgique.

Cet enfant n'a jamais quitté la Belgique. Il n'a aucune attache particulière avec le pays d'origine de sa mère, ni nationalité, ni résidence passée.

À l'inverse, la totalité de sa famille réside en Belgique, qu'il s'agisse de sa mère et de ses deux sœurs en séjour illégal et avec lesquelles il vit depuis sa naissance, mais également son père qui vit à Zaventem et entretient encore des relations avec la famille.

Une mesure d'éloignement de madame B. et de ses deux enfants congolais impliquerait donc nécessairement, soit la séparation d'avec son fils laissant ce dernier en Belgique et mettant fin à l'unité de la cellule familiale actuelle composée de madame B. et de ses trois enfants, soit encore que son fils soit contraint de quitter le pays dont il a la nationalité et où il a toujours vécu pour un pays dont il n'est pas ressortissant et avec lequel il n'a pas d'attaches particulières, rompant ainsi également tous les liens existant avec son père.

Une telle mesure aurait pour conséquence une atteinte au droit à la vie privée et familiale disproportionnée par rapport à l'objectif qu'elle poursuit et serait donc constitutive d'une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

29. Il en résulte que l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS ne peut, compte tenu des principes évoqués ci-avant et des circonstances propres à l'espèce, faire obstacle à l'octroi à madame B. d'une aide sociale excédant l'aide médicale urgente, pour autant que les conditions de fond d'une telle aide soient remplies.

30. Dans la mesure où l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme amène à l'écartement

de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976, il ne s'impose pas de rencontrer les autres moyens développés par madame B. pour solliciter l'écartement de cette disposition légale.

Pour la même raison, il n'y a pas lieu d'examiner la question du droit à l'aide sociale des mineurs étrangers en séjour illégal, celle-ci ne se posant qu'en cas d'application à leurs parents et à eux-mêmes de l'article 57, §2 précité.

Les conditions d'octroi de l'aide sociale

31. S'agissant des conditions de fond d'octroi de l'aide sociale, il ressort des dossiers des parties, et en particulier du dossier administratif du CPAS, qu'elles sont remplies par madame B..

Le tribunal relève à cet égard que le CPAS de Koekelberg a explicitement estimé que ces conditions, et notamment celles d'état de besoin, étaient remplies en accordant au fils de madame B. une aide financière équivalente aux prestations familiales garanties.

Le CPAS de Fléron avait du reste posé la même appréciation en accordant l'aide sociale au ménage durant plusieurs années. Ce n'est pas pour des motifs tenant à la disparition de l'état de besoin que ce CPAS a mis fin à son intervention et aucun élément ne permet de penser que la situation financière de la famille se serait améliorée depuis lors.

Le fait que madame B. ait du recourir à l'aide de proches démontre encore la réalité de son état de besoin.

32. Madame B. a par conséquent droit à une aide sociale qui peut être fixée par équivalent au revenu d'intégration au taux famille monoparentale avec charge d'enfant.

Cette aide ne peut cependant être accordée qu'à partir du jour où elle a été formulée au CPAS de Koekelberg (ct Liège, 8 janvier 203, chr. d.s., 2004, 253), soit le 5 mai 2004.

La demande est par conséquent non fondée pour ce qui concerne la période du 1^{er} au 4 mai 2004. Elle est fondée pour la période prenant cours le 5 mai 2004.

Par ces motifs,

Dit la demande recevable et partiellement fondée;

En conséquence, condamne le CPAS de Koekelberg à payer à madame E. B., à partir du 5 mai 2004, une aide sociale équivalente au revenu d'intégration au taux de famille monoparentale avec charge d'enfant;

Ordonne l'exécution provisoire du présent jugement, sans caution, ni cantonnement.

Siég. : H. Mormont, juge; P. Launois et J. Merveille juges sociaux.

Min. pub. : A. Vandendaele.

Plaid. : S. Saroléa et M. Vranckx, avocats.

[Publié dans le « Journal du Droit des Jeunes » n° 242, février 2005, p. 35]