
Tribunal du Travail de Bruxelles - 5 octobre 2005

Aide sociale - famille en séjour illégal - demande de régularisation (article 9 al. 3 de la loi du 15 décembre 1980) toujours en examen - arrêt de la Cour d'Arbitrage du 30 juin 1999 applicable par analogie à la situation des enfants - impossibilité absolue de quitter le territoire de leur propre initiative - état permanent de force majeure - octroi de l'aide

Article 57 § 2 de la loi du 8 juillet 1976 et arrêté royal du 24 juin 2004 contraires à l'article 8 CEDH (effet direct) - arrêt de la Cour d'Arbitrage du 19 juillet 2005 - article 8 et 9 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 - octroi de l'aide au père en sa qualité de représentant légal de ses enfants mineurs - forme de l'aide - octroi de l'aide à partir du prononcé du jugement (sauf arriérés de dettes antérieures)

Il est indéniable que les enfants mineurs de la partie requérante, quelles que soient les motivations de leurs parents pour s'établir sur la territoire belge et s'y maintenir, ne sont en rien responsables de la situation. On peut même dire qu'ils la vivent comme un état permanent de force majeure, totalement irrésistible et indépendant de leur volonté. Le raisonnement suivi dans l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 30 juin 1999 peut être transposé au cas d'espèce, et plus précisément à la situation des enfants qui, pour des raisons il est vrai "autres que médicales", mais tenant à leur minorité se trouvent dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire de leur propre initiative, car il s'agit justement de mineurs liés au sort de leurs parents avec lesquels ils ont une vie familiale réelle, effective, confirmée par le dossier administratif du C.P. A. S. On pourrait à ce stade déjà en conclure que les enfants ont en principe toujours droit à une aide sociale, indépendamment des modalités de cette dernière.

L'application de l'arrêté royal du 24 juin 2004 doit être écartée pour violation des dispositions essentielles de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, directement applicables dans notre ordre juridique, et qui protègent le respect de la vie privée familiale sur base de la notion indivisible de la famille impliquant que la dislocation à l'intervention de l'autorité publique ne peut intervenir que dans des circonstances très graves et particulièrement exceptionnelles. Il en va de même pour l'article 483 de la loi programme du 22 décembre 2003 modifiant l'article 57, paragraphe 2, alinéa 1er, 2° et alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, pour contrariété avec une norme supranationale directement applicable dans l'ordre juridique interne, étant à nouveau l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, car, même si l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme n'ouvre pas en tant que tel un droit à une aide sociale, il importe à tout tribunal saisi de la question, d'examiner si les modalités différentes de l'aide à fournir ne portent pas atteinte de manière disproportionnée à cette vie privée familiale sur le territoire national. Le tribunal considère que cette atteinte disproportionnée existe bien.

Si, conformément aux articles 8 et 9 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage ont autorité absolue de chose jugée à partir de leur publication au Moniteur belge, et si la Cour peut maintenir provisoirement les effets d'une disposition annulée, il n'en reste pas moins que cela n'est juridiquement possible qu'à l'égard d'une disposition strictement (et seulement) contraire à un texte constitutionnel, mais en aucun cas par rapport à une disposition qui serait aussi ou en même temps contraire un texte supranational directement applicable, tel que la Convention européenne des droits de l'homme en son article 8. Raisonner en sens contraire irait à l'encontre de la primauté du droit international sur le droit interne et de son effet direct consacré depuis le célèbre arrêt *Le Ski* rendu par la Cour de Cassation le 27 mai 1971, mais plus inquiétant encore, mettrait à mal l'obligation positive de prévenir les violations de la Convention qui s'applique à l'ensemble des autorités de l'Etat, en ce compris les juges au sens le plus large du terme (voir en ce sens «Droit international des droits de l'homme devant le juge national », par De Schutter et van Drooghenbroeck,

Larcier 1999, page 210, troisième paragraphe). Ceci confirme finalement l'impossibilité d'appliquer dans tous les cas le système mis en place suite à la modification de l'article 57 paragraphe 2, de la loi du 8 juillet 1976 par l'article 483 de la loi programme du 22 décembre 2003. Une aide sociale doit par conséquent pouvoir être accordée.

En cause de Mr. C.C c./ CPAS de Bruxelles

Procédure

(...)

Recevabilité

(...)

La décision entreprise

La décision querellée refuse l'aide sociale à partir du 6 mai 2005, considérant par application de l'article 57, paragraphe 2, de la loi du 8 juillet 1976, que la situation de la partie requérante ainsi que de sa famille sur le territoire belge est illégale. En refusant l'aide sollicitée, le centre décide d'orienter le requérant (et lui seul dans l'acte entrepris) vers un centre fédéral et de ne plus lui accorder, en l'attente, que l'aide médicale urgente en cas de besoin.

Objet de la demande

La partie demanderesse, qui agit tant en son nom qu'en qualité de représentant légal de la personne et des biens de ses enfants mineurs, postule la réformation de la décision du centre défendeur et réclame, à titre principal, la condamnation de ce dernier à lui servir une aide sociale qui équivaut au revenu d'intégration au taux des personnes ayant charge de famille, augmentée des prestations familiales garanties pour deux enfants, et ce à partir du 23 mai 2005.

Les faits et la situation de besoin

Il ressort des données du dossier administratif que le requérant est arrivé sur le territoire belge dans le courant de l'année 2000 et qu'une demande d'asile a été immédiatement introduite.

Le requérant fut ainsi pris en charge par le centre public d'action sociale d'Oupeye sur base d'un code 207, avant de se retrouver ensuite à charge du centre défendeur.

Il est à l'heure actuelle acquis que tous les recours introduits dans le cadre de la demande d'asile ont été clôturés négativement. Le dernier acte de cette procédure remonte au 14 juin 2004, date à laquelle la procédure a été définitivement clôturée par un arrêt de rejet du Conseil d'Etat.

Le seul «recours» introduit et toujours pendant en vue d'obtenir une régularisation de la situation sur le territoire belge se résume à une demande d'autorisation de séjour pour circonstances exceptionnelles fondée sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, introduite le 30 mars 2004, élément qui confirme bien que la partie demanderesse et sa famille se trouvent actuellement en séjour illégal sur le territoire national. Cette procédure est toujours pendante,

Pour le reste, l'état de besoin de la partie requérante (et donc de sa famille) n'est pas contestable : les intéressés bénéficient en principe de l'aide médicale urgente ce qui implique indubitablement un état de besoin.

La situation des enfants

Ces préliminaires étant posés, il est indéniable que les enfants mineurs de la partie requérante, quelles que soient les motivations de leurs parents pour s'établir sur le territoire belge et s'y maintenir, ne sont en rien responsables de la situation. On peut même dire qu'ils la vivent comme un état permanent de force majeure, totalement irrésistible et indépendant de leur volonté.

Dans un arrêt du 30 juin 1999 n° 80/99, portant le numéro du rôle 1330, et publié au moniteur belge du 24 novembre 1999 à la page 43.374, la Cour d'arbitrage a été invitée à vérifier si, en supprimant l'aide sociale à tout étranger ayant reçu un ordre de quitter le territoire, sans distinguer, parmi les étrangers, ceux dont l'état de santé rend impossible un retour dans leur pays d'origine, le législateur n'avait pas violé les articles 10 et 11 de la constitution.

La Cour a sans ambiguïté répondu que si la mesure, prévue par l'article 57 paragraphe 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, est appliquée aux personnes qui (pour des raisons médicales dans le cas qui lui était soumis) sont dans l'impossibilité absolue de donner suite à l'ordre de quitter la Belgique, elle traite de la même manière, sans justification raisonnable, des personnes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes: celles qui peuvent être éloignées et celles qui ne peuvent l'être (pour des raisons médicales). et que dans cette mesure, la disposition incriminée a un caractère discriminatoire.

Le raisonnement suivi dans cet arrêt de la Cour d'arbitrage du 30 juin 1999 peut être transposé au cas d'espèce, et plus précisément à la situation des enfants qui, pour des raisons il est vrai "autres que médicales", mais tenant à leur minorité se trouvent dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire de leur propre initiative, car il s'agit justement de mineurs liés au sort de leurs parents avec lesquels ils ont une vie familiale réelle, effective, confirmée par le dossier administratif du C.P. A. S.

On pourrait à ce stade déjà en conclure que les enfants ont en principe toujours droit à une aide sociale, indépendamment des modalités de cette dernière,

L'arrêt de la cour d'arbitrage n° 106/2903 et ses conséquences.

On ne peut dans ce contexte s'empêcher d'aborder l'arrêt rendu en date du 22 juillet 2003 par la Cour d'arbitrage, arrêt particulièrement intéressant par rapport à l'intérêt supérieur de l'enfant, lequel, vis à vis du présent litige, prend tout son sens, voire exprime un principe de portée "générale", même si l'intérêt de l'enfant y est défini en « creux » (arrêt n° 106/2003, numéros de rôle 2548 et de 2549).

Cet arrêt est également important dans la mesure où il a justement suscité une modification de l'article 57, paragraphe 2, de la loi du 8 juillet 1976 par l'article 483 de la loi programme du 12 décembre 2003, disposition qui pourrait être vue comme la prise de mesures appropriées pour protéger les enfants contre des discriminations ou sanctions motivées notamment par la situation juridique de leurs parents séjournant illégalement sur le territoire (la portée de cet arrêt a été intégralement confirmée par un autre arrêt subséquent rendu par la Cour d'arbitrage en date du 24 novembre 2004 - arrêt n° 189/2004 du 24 novembre 2004 portant les numéros de rôle 2854, 2855, 2856, 2906 et 2957).

Dans cet arrêt du 22 juillet 2003, la Cour énonce, au considérant B.7.5., page 12, ce qui suit : «Le souci de ne pas permettre que l'aide sociale soit détournée de son objet ne pourrait toutefois justifier qu'elle soit totalement et dans tous les cas refusée à un enfant, alors qu'il apparaîtrait que ce refus l'oblige à vivre dans des conditions qui nuiraient à sa santé et à son développement, et alors qu'il n'existerait aucun risque de voir bénéficier de cette aide des parents qui n'y n'ont pas droit. L'article 2.2. de la convention (de New York) oblige en effet les Etats parties à prendre "toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanctions motivées par la situation juridique...de ses parents".

Cet arrêt vise l'hypothèse d'enfants mineurs illégaux au nom desquels leurs parents; également en situation illégale sur le territoire, sollicitent l'octroi d'une aide sociale alors qu'ils se voient appliquer l'article 57, paragraphe 2, de la loi du 8 juillet 1976.

Cet arrêt ne concerne donc pas l'octroi d'une aide aux familles comprenant des enfants mineurs, mais bien

l'octroi d'une aide aux mineurs pour eux mêmes, sous peine, on s'en doute, de nier la volonté du législateur qui est d'inciter les personnes se trouvant en séjour illégal à quitter le territoire,

La lecture de cet arrêt permet d'ailleurs de se rendre compte que, pour la Cour d'arbitrage, allouer une aide sociale aux familles d'illégaux comportant des enfants mineurs illégaux reviendrait à détourner le prescrit de l'article 57, paragraphe 2, de la loi du 8 juillet 1976.

Néanmoins la Cour d'arbitrage estime que cette considération ne saurait justifier que l'aide sociale soit totalement et dans tous les cas refusée à un enfant s'il apparaît que ce refus l'oblige à vivre dans des conditions qui nuiraient à sa santé et à son développement et alors qu'il n'existerait aucun risque de voir bénéficier de cette aide des parents qui n'y ont pas droit.

Par conséquent et en résumé, la Cour d'arbitrage, dans cet arrêt du 22 juillet 2003, considère que dans l'hypothèse d'enfants mineurs illégaux, au nom desquels leurs parents, également illégaux, réclament une intervention du CPAS, les dits enfants mineurs peuvent bénéficier d'une aide si

- les autorités compétentes ont constaté que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien,
- il est établi que la demande concerne les dépenses indispensables au développement de l'enfant au bénéfice duquel elle est formulée,
- le centre s'assure que l'aide sera exclusivement destinée à couvrir ces dépenses.

Selon cet arrêt de la Cour d'arbitrage, l'aide doit alors :

- se limiter aux besoins propres de l'enfant,
- être servie sous la forme d'une aide en nature ou d'une prise en charge des dépenses au profit de tiers qui fournissent une telle aide afin d'exclure tout détournement éventuel au profit des parents.

Etant entendu que cette aide, toujours selon la Cour d'arbitrage, ne fait pas obstacle à l'exécution de la mesure d'éloignement notifiée aux parents et à leurs enfants.

Il semble donc ressortir de cet arrêt du 22 juillet 2003 qu'une aide sociale, à condition qu'elle réponde aux conditions précitées, ne peut être refusée sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination combiné avec les articles 2,3,4,24,1,26 et 27 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, même si, il faut en convenir, la Cour d'arbitrage a donné une réponse sibylline à la question de l'effet direct des dispositions de la convention de New York, la Cour ayant simplement indiqué au point B.4.2 de son arrêt que la question qui lui était posée n'était pas tant celle de l'effet direct des dispositions internationales invoquées, que celle de savoir si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire ses engagements internationaux

Il n'en demeure pas moins, et cet arrêt du 22 juillet 2003 le confirme, que le tribunal doit examiner la situation en accordant une importance primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant consacré par l'article 3.1 de la convention de New York.

Même à considérer que cette disposition, comme l'a noté la Cour de Cassation dans deux arrêts du 4 novembre 1999 (Cassation, section néerlandophone, 1ère chambre, RG n° C990048N et C990111N), n'a(urait) pas à proprement parler un effet direct dans l'ordre juridique interne parce qu'une marge d'appréciation est laissée au législateur dans la manière d'assurer le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, il n'en reste pas moins qu'un tribunal saisi d'une telle contestation ne peut examiner la situation sans accorder une importance primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant.

La loi programme du 12/12/2003, son A.R. d'application et l'art. 8 de la convention européenne des droits de l'homme.

Il y a lieu dans la foulée d'examiner l'éventuelle portée de la loi programme du 12 décembre 2003, publiée au moniteur belge du 31 décembre 2003. Cette dernière ne prévoyant aucune date précise quant à son entrée en vigueur, elle est d'application dix jours après sa publication au Moniteur.

L'article 483 de cette loi programme, suite à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 juillet 2003 (ouvrant indirectement mais clairement un droit limité à l'aide sociale en faveur des enfants mineurs dont les parents séjournent illégalement sur le territoire), a substantiellement modifié le texte de l'article 57, paragraphe 2, de la loi du 5 juillet 1976 qui prévoit dorénavant, pour les cas similaires à celui qui nous occupe, que "par dérogation aux autres dispositions de la présente loi (du 8 juillet 1976), la mission du centre public d'action sociale se limite à (...) 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 clans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le roi.

Ainsi, le droit à l'aide sociale au profit des mineurs étrangers en situation illégale sur le territoire belge est inscrit sur le plan des principes dans la loi, et un arrêté royal d'exécution a été pris.

Cet arrêté royal du 24 juin 2004 publié au moniteur belge le 1er juillet 2004, entré en vigueur le 1er juillet 2004, prévoit en son article 3 que le centre public d'aide sociale vérifie, sur la base d'une enquête sociale, si toutes les conditions légales sont remplies. Il vérifie notamment si :

- l'enfant a moins de dix-huit ans,

- l'enfant et ses parents séjournent illégalement sur le territoire,
- le lien de parenté requis existe,
- l'enfant est indigent,
- les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien.

Il n'est pas contestable que les enfants de la partie requérante répondent aux conditions ci-dessus énoncées.

Toujours est-il que se pose toujours la question de savoir si on peut en l'état renvoyer des enfants mineurs ainsi que leurs parents en situation illégale vers l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, et par conséquent vers un des centres fédéraux d'accueil dont, nonobstant l'arrêté d'exécution du 24 juin 2004, on ne connaît toujours pas officiellement les conditions et capacités d'accueil.

Indépendamment de cet élément, il apparaît que la séparation des enfants et des parents est a priori envisagée de manière automatique dans le cadre d'un accueil par un centre fédéral, et qu'à tout le moins, lors de la présentation de la proposition d'hébergement, aucune garantie du maintien des parents aux côtés de leurs enfants ne soit offerte, même s'il n'existe aucune circonstance exceptionnelle justifiant une séparation.

L'article 4 de l'arrêté royal du 24 juin 2004 prévoit une forme de séparation automatique (pour ne pas dire froidement mécanique) des parents et de leurs enfants sans justification par des circonstances tout à fait exceptionnelles, et va dans le sens d'une absence de garantie d'un maintien des parents aux côtés de leurs enfants, ce qui pourrait porter une atteinte inacceptable au droit à la vie familiale d'un enfant que l'on entend protéger, et tel que garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Si le principe de finalité (ne pas inciter des adultes en séjour illégal à se maintenir sur le territoire national) n'est, dans l'optique d'un examen de conformité vis-à-vis de l'article 8 précité, pas remis en cause, une telle rupture du lien familial serait néanmoins manifestement disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis, c'est-à-dire d'une part prendre soin de l'enfant (qui a autant besoin de la présence de ses parents que d'un hébergement décent), et d'autre part éviter que l'aide ne soit détournée au profit de parents que l'on essaie d'éloigner du territoire sur lequel ils sont en situation illégale.

De même, par rapport au principe de légalité à mettre en relation avec l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, et plus particulièrement vis-à-vis de la notion dite de «prévisibilité de la norme» (découlant des mots "une mesure prévue par la loi" tels qu'utilisées dans l'art. 8), il est inquiétant de constater:

- que l'on demande à des parents de signer et de s'engager dans le cadre d'une prise en charge dont le contenu est, au moment de la signature, complètement inconnu,

- que l'on a inversé, tant dans l'arrêté royal du 24 juin 2004 que dans la circulaire du 16 août 2004, le principe général du droit à la vie familiale en le transformant de « principe » en « exception », tout particulièrement en édictant que l'accompagnement des parents ne sera prévu que si FEDASIL juge leur présence nécessaire au développement des enfants (aucune voie de recours n'est au passage prévue par rapport au pouvoir conféré à FEDASIL - mieux encore, la désignation du centre d'accueil initial opérée au terme de la concertation entre le CPAS et FEDASIL peut faire l'objet d'une modification unilatérale par l'autorité administrative, sans qu'aucune possibilité de recours devant une quelconque juridiction ne soit organisée),
- que de fait, l'accueil des parents avec leurs enfants n'est pas prévu d'office, mais n'est jamais présenté, même après la signature du principe de prise en charge après la constatation de l'état de besoin par le CPAS, que comme une éventualité,
- que ces engagements de prise en charge ne sont pas assortis dès le départ de la présentation d'un projet clair et individualisé définissant notamment la prise en charge de l'éducation des enfants ainsi que de tous les aspects ayant trait à leur entretien.

A n'en pas douter, l'arrêté royal du 24 juin 2004 confie à FEDASIL le soin d'exécuter de la manière la plus discrétionnaire qui soit la mesure d'hébergement simplement prévue par la loi dans son principe. A partir du moment où la mesure d'hébergement est (im)posée comme condition inévitable à l'octroi d'une aide sociale, il s'agit d'une ingérence dans la sphère du droit à la vie privée et familiale des mineurs concernés, et il est par conséquent indispensable que les normes de droit interne définissant avec une suffisante précision les modalités de cet hébergement, et spécialement la manière dont le respect des droits des enfants sera garanti à l'occasion de ce « placement ». Or, justement, le principe de prévisibilité interdit que de telles modalités relèvent de l'appréciation discrétionnaire d'un (seul) organe de l'état, comme FEDASIL, sans que des normes juridiques ne fixent les limites à respecter.

Car, il faut en convenir, l'arrêté royal, même complété par une circulaire ministérielle du 26 août 2004 adressée aux CPAS (circulaire qui n'a pas force de loi, rappelons-le) se limite à indiquer que :

- la vie dans le centre d'accueil est organisée sur une base communautaire sans autre précision,
- Fedasil doit établir un projet individualisé d'accueil, à nouveau sans autre précision, si ce n'est le fait que le projet individualisé d'accueil devrait assurer l'aide matérielle adaptée aux besoins des enfants, et qui est indispensable à leur développement,
- ce projet doit au minimum garantir l'hébergement, l'entretien et l'éducation des enfants concernés,

- Fedasil déterminera si la présence des parents est nécessaire au développement des enfants, et ce sans qu'aucun critère précis ne soit fixé, ni aucun contrôle organisé,
- Fedasil peut déterminer une autre structure d'accueil que celle initialement désignée, à nouveau sans aucun critère, ni contrôle.

Plus grave, aucun des instruments mis en place, qu'il s'agisse de la loi, de l'arrêté royal ou de la circulaire, ne prévoit, comme déjà évoqué, de précisions ou de garanties par rapport au respect du droit des enfants de ne pas être séparés de leurs parents. Que du contraire, l'arrêté royal du 24 juin 2004 précise en son article 7 que ce n'est qu'après que le mineur concerné, ou ses parents en son nom, auront accepté la mesure d'hébergement, que Fedasil décidera si les parents seront, ou non, hébergés avec lui. Quid également des possibilités pour l'administration de déplacer un enfant d'un centre à l'autre, de la poursuite d'une scolarité par ailleurs engagée, ou du maintien de l'unité de la fratrie ? Le système élaboré n'apporte pas de réponse.

On l'aura dès lors compris, c'est l'aspect ayant trait au degré de prévisibilité que doit atteindre la loi qui pose problème dans le système mis en place. Ce principe de prévisibilité est primordial. Il en découle qu'une immixtion des autorités dans la sphère des droits d'une personne physique doit pouvoir subir un contrôle efficace et que le droit interne doit offrir une protection certaine contre les atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par l'article 8 de la Convention.

Par conséquent, une loi conférant un pouvoir d'appréciation à l'exécutif ou à l'un de ses organes doit en fixer la portée, ce qui n'est pas le cas dans le mécanisme mis en place au départ de l'article 483 de la loi programme et de son arrêté royal d'exécution du 24 juin 2004. En effet la loi, et l'arrêté royal d'exécution, ne définissent pas à suffisance l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir conféré à FEDASIL en fonction du but poursuivi (voir en ce sens arrêt Silver, CEDH du 25 mars 1983, n° 5947/72, § 90, et arrêt Malone, CEDH du 2 août 1984, n° 8691/79, §§ 67 et 68 - voir également ces deux arrêts dans « Jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme » par Vincent Berger, 2^e Edition, Sirey 1989, pages 189 à 192 et pages 229 à 231). En de tels cas, les CPAS ne peuvent se limiter à un examen purement théorique de la situation de besoin. Raisonner de la sorte reviendrait à violer, par rapport aux enfants mineurs concernés, des dispositions essentielles comme les articles 3 et surtout 8 de la convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'indirectement l'article 3.1 de la convention de New York.

De plus, autoriser en telle hypothèse les Centres publics d'action sociale à ne constater que l'état de besoin reviendrait à méconnaître la compétence de pleine juridiction attribuée sur ce point aux juridictions du travail au travers de l'article 580, 8° d) du code judiciaire lequel indique que le tribunal du travail

connaît des contestations relatives à l'application de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale en ce qui concerne les contestations relatives à l'octroi, la révision, au refus, ainsi qu'au remboursement par le bénéficiaire de l'aide sociale. Or, l'arrêté royal du 24 juin 2004 n'est jamais que l'exécution de la nouvelle mouture de l'article 57, paragraphe 2, de cette loi du 8 juillet 1976.

Au regard des considérations qui précèdent, l'application de cet arrêté royal du 24 juin 2004 doit être écartée pour violation des dispositions essentielles de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, directement applicables dans notre ordre juridique, et qui protègent le respect de la vie privée familiale sur base de la notion indivisible de la famille impliquant que la dislocation à l'intervention de l'autorité publique ne peut intervenir que dans des circonstances très graves et particulièrement exceptionnelles. Il en va de même pour l'article 483 de la loi programme du 22 décembre 2003 modifiant l'article 57, paragraphe 2, alinéa 1er, 2° et alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, pour contrariété avec une norme supranationale directement applicable dans l'ordre juridique interne, étant à nouveau l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, car, même si l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme n'ouvre pas en tant que tel un droit à une aide sociale, il importe à tout tribunal saisi de la question, d'examiner si les modalités différentes de l'aide à fournir ne portent pas atteinte de manière disproportionnée à cette vie privée familiale sur le territoire national.

Le tribunal considère, pour les motifs sus évoqués, et pour ceux qui suivront, tenant notamment à l'arrêt rendu le 19 juillet 2005 par la Cour d'arbitrage (arrêt n°131/2005), que cette atteinte disproportionnée existe bien, d'autant que les nouvelles dispositions violent en outre ouvertement la directive adoptée par le conseil européen de Tampere en date des 15 et 16 octobre 1999 en vue d'adopter un régime d'asile européen commun aux états membres, notamment en ses articles :

- 10.1 - qui stipule que les Etats membres accordent aux enfants mineurs des demandeurs d'asile et aux demandeurs d'asile mineurs l'accès au système éducatif dans des conditions analogues à celles qui sont prévues pour les ressortissants de l'Etat membre d'accueil, aussi longtemps qu'une mesure d'éloignement n'est pas exécutée eux ou contre leurs parents, même si cet enseignement peut être dispensé dans des centres d'hébergement,
- 21.1 - qui prévoit que les Etats membres font en sorte que les décisions négatives quant à l'octroi des avantages prévus par la présente directive ou les décisions prises en vertu de l'article 7 (concernant les conditions matérielles d'accueil) qui affectent individuellement les demandeurs d'asile puissent faire l'objet d'un recours dans le cadre des procédures prévues dans le droit national. Il est prévu, au moins en dernière

instance, la possibilité de voies de recours devant une instance juridictionnelle,

L'arrêt n°131/2003 rendu le 19 juillet 2005 par la Cour d'arbitrage

Il est capital de mentionner la teneur d'un arrêt rendu le 19 juillet 2005 par la Cour d'arbitrage (arrêt n° 131/2005 publié au Moniteur belge le 8 août 2005).

Saisie d'un recours en annulation de l'article 57, paragraphe 2, alinéa premier, 2°, et alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976, telle que modifiée par l'article 483 de la loi programme du 22 décembre 2003, la Cour d'arbitrage a considéré de manière générale et abstraite que la disposition attaquée était bien contraire à l'article 22 de la constitution et aux dispositions conventionnelles qui ont une portée analogue (l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme à titre principal) en ce qu'elle prévoit que l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil, sans que la disposition elle-même ne garantisse que les parents puissent également y être accueillis afin qu'ils n'en soient pas séparés,

C'est donc le système légalement en place qui se trouve ainsi condamné, indépendamment des modalités pratiques de l'hébergement en l'espèce proposé, ou rejeté en cas de refus de toute proposition d'hébergement par la famille concernée. Au regard des incertitudes que le système implique, incertitudes mises en exergue ci-dessus, il est d'ailleurs parfaitement légitime que les familles concernées refusent les propositions d'hébergement tout à fait vagues et sans garanties qui leur sont soumises.

Dans cet arrêt n°131/2005, la Cour d'arbitrage a par conséquent annulé le dernier alinéa de l'article 483 de la loi programme du 22 décembre 2003, tout en maintenant les effets de cette disposition jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi, et au plus tard jusqu'au 31 mars 2006.

Si, conformément aux articles 8 et 9 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage ont autorité absolue de chose jugée à partir de leur publication au Moniteur belge, et si la Cour peut maintenir provisoirement les effets d'une disposition annulée, il n'en reste pas moins que cela n'est juridiquement possible qu'à l'égard d'une disposition strictement (et seulement) contraire à un texte constitutionnel, mais en aucun cas par rapport à une disposition qui serait aussi ou en même temps contraire un texte supranational directement applicable, tel que la Convention européenne des droits de l'homme en son article 8. Raisonner en sens contraire irait à l'encontre de la primauté du droit international sur le droit interne et de son effet direct consacré depuis le célèbre arrêt Le Ski rendu par la Cour de Cassation le 27 mai 1971, mais plus inquiétant encore, mettrait à mal l'obligation positive de prévenir les violations de la Convention qui s'applique à l'ensemble des autorités de l'Etat, en ce compris les juges au sens le plus large du terme (voir en

ce sens «Droit international des droits de l'homme devant le juge national », par De Schutter et van Drooghenbroeck, Larcier 1999, page 210, troisième paragraphe).

Ceci confirme finalement l'impossibilité d'appliquer dans tous les cas le système mis en place suite à la modification de l'article 57, paragraphe 2, de la loi du 8 juillet 1976 par l'article 483 de la loi programme du 22 décembre 2003.

Une aide sociale doit par conséquent pouvoir être accordée, à charge du centre défendeur en l'état, car :

- le parent qui a en l'occurrence la charge d'enfants mineurs n'est pas en mesure d'en assumer l'entretien au regard de son état de besoin avéré,
- la demande articulée au nom des enfants l'est pour obtenir une aide qui permettra de couvrir les dépenses indispensables à leur développement,
- il appartiendra au centre public d'aide sociale compétent de s'assurer que l'aide dont il est question sera exclusivement consacrée à couvrir les dépenses indispensables au développement des enfants, et ce dans le cadre de son pouvoir d'enquête sociale.

Forme de l'aide

Ainsi, accorder une aide sociale aux parents, même illégaux, mais en qualité de représentants de leurs enfants mineurs, n'est pas en soi incompatible avec l'objectif de lutter contre le détournement éventuel de l'aide accordée, les parents restant, sauf éléments objectifs eu sens contraire (ne se limitant pas à leur seule situation illégale sur le territoire national), les acteurs de premier plan par rapport à la satisfaction des besoins de leurs enfants, et ce d'autant que l'octroi d'une aide n'empêche nullement les autorités compétentes de faire procéder à l'exécution des ordres de quitter le territoire délivré aux familles concernées.

Le tout est de savoir ce que l'on entend par «besoins propres aux enfants » car si les aspects relatifs aux vêtements, à la nourriture, à la scolarité ainsi qu'aux soins peuvent être facilement individualisés, par contre des besoins propres peuvent avoir un caractère commun, c'est-à-dire profiter à d'autres (les parents étant alors définis comme étrangers au double sens du terme), Tel est le cas du logement, mais aussi du chauffage, sans compter que l'on pourrait considérer qu'entre aussi dans la notion de ce que l'on appelle «besoins propres aux enfants», tout simplement, la présence et le bien-être des parents, sauf à considérer la notion de besoins propres aux enfants comme relevant d'un ordre strictement matériel, ce qui n'est point le cas.

Il faut donc partir du principe selon lequel, même en séjour illégal, les parents sont présumés veiller en priorité à la satisfaction des besoins propres de leurs enfants, le CPAS disposant pour le surplus de moyens de contrôle par le biais de son pouvoir d'enquête.

Au sujet de la forme de cette aide sociale, l'aide dont il est question devra permettre d'au moins couvrir le loyer

ainsi que les charges locatives et de chauffage de l'immeuble occupé par le ou les enfant(s) mineurs qui doi(ven)t en outre pouvoir bénéficier d'une aide complémentaire dans le but de couvrir ce qui a trait à l'entretien quotidien ainsi qu'à l'éducation, dernière notion qui implique la prise en charge de frais et repas scolaires (si les enfants concernés sont en âge de scolarisation), mais aussi de colis alimentaires et de vêtements.

Ces principes étant posés, il y a lieu de mieux cibler les besoins essentiels à rencontrer. Selon le tribunal, ces besoins essentiels sont les suivants :

- soins de santé: les frais médicaux nécessaires doivent être pris en charge par le centre par le biais d'une carte santé permettant la gratuité des consultations médicales. Dans ce cadre, les frais pharmaceutiques nécessaires, suivant prescription médicale, doivent aussi être pris en charge par le centre;
- logement: le centre doit dans la mesure du possible permettre aux parents et aux enfants d'avoir un logement et de le conserver. En effet, tant la Constitution belge en son article 22 que le droit international directement applicable, notamment l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, interdisent que l'on sépare les parents des enfants dans le seul but de mieux individualiser une aide sociale. L'aide permettant de conserver un logement pour les parents et leurs enfants doit être considérée comme indispensable au développement de ces derniers, dans les limites de leurs besoins propres; le centre devra donc prendre en charge le loyer du logement par le biais d'un paiement direct entre les mains ou sur le compte bancaire du propriétaire, à concurrence du montant du loyer; cette solution permet de considérer que les frais de logement de la famille sont indivisibles et qu'ils ne sauraient utilement être pris en charge de manière partielle, vu que le bénéfice d'un logement ne peut être obtenu que par le paiement de l'entièreté du loyer réclamé par le propriétaire;
- eau, gaz et électricité: les frais de consommation d'eau, de gaz et d'électricité devront également être pris en charge par le biais du paiement des factures des entreprises de distribution directement par le centre;
- alimentation: le centre prendra également en charge le coût des repas; dans ce contexte, le centre fournira des repas en nature, éventuellement sous la forme de colis alimentaires;
- hygiène et vêtements: le centre prendra aussi en charge les frais inhérents aux vêtements et à leur entretien, à l'hygiène corporelle ainsi qu'à celle du logement; tels frais seront pris en charge en nature par la fourniture de vêtements, régulièrement renouvelés suivant l'usure et la croissance des enfants ainsi que par la fourniture de produits d'hygiène et d'entretien;

- scolarité: comme le suivi régulier d'une scolarité est indispensable au développement des enfants, le centre prendra en charge tous les frais liés à la scolarité, par le paiement des factures de l'école, directement entre les mains ou sur le compte bancaire de cette dernière. Le centre prendra également en charge la fourniture du matériel scolaire nécessaire qui ne serait pas directement fourni ni facturé par l'école ainsi que le coût des repas scolaires ;
- déplacements: le centre prendra également en charge les frais de déplacement sur production de justificatifs, étant entendu que ces frais de déplacement doivent être justifiés par l'entretien et l'éducation de l'enfant (médecins, consultations médicales, trajets scolaires...).

Les arriérés d'aide sociale

Comme la partie demanderesse réclame une aide depuis la date du 23 mai 2005, se pose la question d'éventuels arriérés d'aide sociale, étant entendu de toute façon que, vu l'octroi d'une aide matérielle en nature, des arriérés ne peuvent pas être liquidés.

Indépendamment de cet aspect, on notera que, dans un arrêt n°112/2003 du 17 septembre 2003 publié au moniteur belge en date du 7 novembre 2003, la Cour d'arbitrage a été amenée à examiner la question préjudicielle suivante qui lui avait été posée par la Cour du travail de Bruxelles: "Est-il discriminatoire, au sens des articles 10 et 11 de la constitution, d'interpréter l'article premier de la loi organique des centres publics d'aide sociale en ce sens que l'aide sociale, si elle pouvait être accordée, ne le serait pas avec effet rétroactif à la date de la demande, alors que c'est le cas en matière de minimum de moyens d'existence ?".

On notera d'emblée que le fait que le minimum de moyens d'existence a été depuis lors remplacé par le revenu d'intégration ne change rien au raisonnement suivi par la Cour d'arbitrage, lequel peut parfaitement être transposé par analogie à cette nouvelle catégorie de revenus de remplacement.

La Cour a à cette occasion rappelé en substance que:

« l'article premier de la loi du 8 juillet 1976 dispose "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...". La juridiction a quo interprète cette disposition comme impliquant que l'aide sociale, quand l'intéressé y a droit, ne peut être accordée avec effet rétroactif à la date de la demande... Dans l'interprétation procurée par la juridiction a quo, une différence de traitement serait dès lors établie entre les deux catégories de bénéficiaires. Bien que l'attribution du minimum de moyens d'existence et celle de l'aide sociale soient confiées aux centres publics d'aide sociale, il existe entre les deux régimes des différences objectives portant autant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de l'aide octroyée...La loi du 8 juillet 1976 prévoit que toute personne a droit à l'aide sociale (article premier). Le

législateur confère à celle-ci une finalité plus large, prévoyant qu'elle a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ; pour le surplus, le législateur ne précise pas à quelles conditions cette aide sociale est accordée... L'aide sociale accordée conformément à l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 peut être n'importe quelle aide, en espèces ou en nature, aussi bien palliative que curative ou préventive (article 57, paragraphe premier, alinéa 2); l'aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique (article 57, paragraphe premier; alinéa 2); il est prévu que l'aide matérielle est accordée sous la forme la plus appropriée (article 60, paragraphe 3). La différence de finalité et de nature entre les deux formes d'aide justifie que le législateur n'ait pas prévu que l'aide sociale soit accordée en remontant à la date de la demande, dès lors qu'il chargeait le centre public d'aide sociale d'apprécier l'étendue du besoin et de choisir la mesure la plus appropriée pour y faire face à ce moment...

Il résulte de ce qui précède qu'il appartient aux centres concernés et, en cas de conflit, au juge, de statuer sur l'existence d'un besoin d'aide, sur l'étendue de celui-ci et de choisir les moyens les plus appropriés d'y faire face. Il n'existe en effet pas de normes légales qui déterminent dans quelle mesure et sous quelle forme l'aide doit être accordée. Par conséquent, le centre public d'aide sociale peut, dans les limites de sa mission légale, octroyer une aide visant à remédier aux effets encore actuels d'une existence non conforme à la dignité humaine menée précédemment, dans la mesure où ils empêchent l'intéressé de mener désormais une vie conforme à la dignité humaine".

C'est ainsi que le tribunal, au regard des éléments dont il dispose, ainsi qu'au regard de l'enseignement des arrêts de la Cour d'arbitrage des 22 juillet 2003, 17 septembre 2003, et 19 juillet 2005, considère que la partie requérante a droit à une aide sociale, mais à dater du prononcé du présent jugement seulement, sauf pour les arriérés de repas scolaires et de loyers.

Hormis un arriéré de loyers à concurrence de cinq mois (ce qui fait cinq fois 330 EUR, soit 1650 EUR), ainsi qu'une mise en demeure pour des repas scolaires impayés à concurrence de 76,28 EUR, il n'existe en l'état aucun autre effet encore actuel et palpable d'une existence non conforme à la dignité humaine menée précédemment, et qui empêcherait la famille concernée de mener désormais une vie conforme à la dignité humaine grâce à l'aide allouée à partir du prononcé du présent jugement, telle que définie dans le dispositif qui suit.

Pae ces motifs,

Le tribunal,

statuant contradictoirement,

Déclare le recours de la partie requérante recevable,

Déclare ce recours formulé pour les enfants mineurs T.C. et A.C. respectivement nés le ... et le ... fondé dans la mesure précisée ci-après.

Condamne le CPAS défendeur à octroyer aux enfants dont l'identité est précisée au présent dispositif, à titre d'aide sociale matérielle en nature, à partir de la date du prononcé du présent jugement:

- une carte santé ainsi que la prise en charge des frais médicaux, pharmaceutiques et paramédicaux suivant les modalités définies au présent jugement ;
- un logement convenable où résideront également les parents qui en ont la charge, notamment et/ou entre autres par le paiement, directement entre les mains ou sur le compte bancaire du propriétaire, des loyers inhérents à ce logement, avec un plafond fixé à 400 EUR par mois,
- la prise en charge de toutes les factures éventuelles d'eau, de gaz et d'électricité, par le biais du règlement de ces dernières directement entre les mains ou sur le compte bancaire des fournisseurs,
- la prise en charge des repas, notamment par l'octroi de colis alimentaires et/ou par la fourniture de repas en nature, mais également par la prise en charge du coût des repas scolaires les jours d'école via un règlement direct de ces derniers sur le compte bancaire de l'établissement scolaire concerné,
- la prise en charge de tous les frais liés à la scolarité, par le paiement des factures de l'école, directement entre les mains ou sur le compte bancaire de cette dernière. Le centre prendra également en charge la fourniture du matériel scolaire nécessaire qui ne serait pas directement fourni ni facturé par l'école;
- la fourniture de vêtements régulièrement renouvelés suivant l'usure et la croissance des enfants ainsi que de produits d'hygiène et d'entretien, tant pour le corps que pour le logement;
- la prise en charge des frais de déplacement sur production de justificatifs, étant entendu que ces frais doivent être justifiés par l'entretien et l'éducation des enfants (trajets pour se rendre chez des médecins, à des consultations médicales ou à l'école);

Condamne le centre public d'aide sociale défendeur à servir l'aide décrite au dispositif du présent jugement à la partie demanderesse exclusivement en sa qualité de représentant légal de ses enfants mineurs,

Condamne en outre le centre défendeur à une aide financière strictement ponctuelle et complémentaire de 1726,28 EUR couvrant les arriérés de loyers et de repas scolaires jusqu'à présent accumulés, conformément à ce que révèlent les pièces reprises sous les rubriques 5 et 10 du dossier de la partie requérante, et dit que cette aide sera directement versée au propriétaire de l'immeuble à concurrence de 1650 EUR, et à l'ASBL

«Comité des repas scolaires et communaux de la ville de Bruxelles » à concurrence de 76,28 EUR,

Déclare le présent jugement exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution,

(...)

Siège: Dominique DUMONT, Juge, Laurent DEKENS et Mustata RIAD, Juges sociaux

Plaideurs: Me Athina DAPOULIA et Me. Naziha NABIL loco Me Marc LEGEIN