
Tribunal du Travail de Bruxelles – 6 avril 2007

R.G. n° 10065/06

Aide sociale – famille en séjour illégal – refus d’hébergement dans un centre d’accueil de FEDASIL – état de grossesse – impossibilité de retour dans le pays d’origine – article 57 § 2 de la loi du 8 juillet 1976 écarté pendant la période débutant 3 mois avant l’accouchement et se terminant 3 mois après – octroi d’aide sociale équivalente au revenu d’intégration au taux personne vivant avec une famille à sa charge pendant 6 mois

Dans la mesure où les demandeurs ont refusé de faire une demande d’hébergement pour eux et leurs enfants, et maintiennent toujours ce refus actuellement, cette forme d’aide ne peut leur être actuellement allouée. Le Tribunal considère que la requérante n’avance aucun élément pour convaincre qu’un hébergement de la famille en centre d’accueil porterait une atteinte sérieuse et disproportionnée à l’un ou l’autre de leurs droits fondamentaux, justifiant l’écartement du régime mis en place par les dispositions légales et réglementaires citées ci-avant.

Ce n’est en effet qu’une fois qu’une demande a été formulée et qu’une proposition d’hébergement est soumise aux demandeurs d’aide qu’il est possible de se prononcer sur la conformité de cette proposition aux droits qui peuvent être tirés des règles, internes et internationales, relatives à la protection de la jeunesse. De la sorte, les critiques émises quant à l’absence de garantie au sujet des conditions ou du lieu d’hébergement ne peuvent être vérifiées a priori, avant que Fedasil, saisi par le CPAS d’une demande que la requérante refuse de formuler, n’ait pu se prononcer sur cette demande par une proposition d’hébergement. S’agissant plus particulièrement d’une atteinte au droit à bénéficiaire de soins, la requérante ne démontre nullement que les soins auxquels elle fait allusion ne seraient pas accessibles au sein d’un centre d’accueil ou en y résidant.

Le tribunal considère que, compte tenu de l’état de grossesse avancée puis son accouchement récent, Madame A. a été dans l’impossibilité de rentrer dans son pays d’origine pendant une période débutant trois mois avant son accouchement et se terminant trois mois après celui-ci (voy. Dans le même sens : TT Bruxelles, 15^{ème} ch., 8 juillet 2003, RG : 51.4614/03 ; TT Bruxelles, 15^{ème} Ch., 5 juin 2003, RG : 46.796/02). L’article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 n’était par conséquent pas applicable à Madame A. durant cette période et elle pouvait prétendre à l’aide sociale « générale » visée par l’articles 1^{er} et 57, §1^{er} de la même loi.

En cause Madame A. (agissant tant en son nom propre qu’au nom de sa fille mineure c./CPAS de Bruxelles.

1.La procédure

(...)

2.La décision contestée et l’objet de la demande

La décision litigieuse a été prise le 10 avril 2006 par le CPAS de Bruxelles. Le CPAS a décidé de refuser à Madame A. le bénéfice d’une aide sociale équivalente au revenu d’intégration et de l’orienter vers un centre d’accueil géré par FEDASIL. Le CPAS a cependant accepté l’octroi de la « carte santé » dans le cadre de l’aide médicale urgente.

Madame A. demande la condamnation du CPAS de Bruxelles à lui payer, à partir du 15 mars 2006, une aide sociale équivalente au revenu d’intégration (au taux de personne vivant avec une famille à sa charge) et aux prestations familiales garanties.

A titre subsidiaire, elle sollicite une aide en nature au profit de son enfant.

Madame A. demande également les dépens et le bénéfice de l’exécution provisoire.

3.Les faits

Les faits de la cause, tels qu’ils résultent des dossiers et des pièces de procédure déposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Madame A. est de nationalité yougoslave (elle est albanaise du Kosovo). Elle est âgée de (...) et réside à Bruxelles avec ses deux filles et le père de celles-ci, Monsieur H.

Madame A. est arrivée en Belgique en 1999. Elle a formé une demande d'asile à son arrivée sur le territoire. Cette demande d'asile a été définitivement rejetée (par un arrêt du Conseil d'Etat du 16 août 2001) et un ordre de quitter le territoire lui a été notifié.

En 2002, Madame A. a fait une demande de régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980. Cette demande a été rejetée.

En février 2004, Madame A. a réitéré une nouvelle demande identique. Cette demande n'a pas encore donné lieu à une décision.

Le 15 mars 2006, Monsieur H. et Madame A. ont formé une demande d'aide sociale au CPAS de Bruxelles.

Le 28 mars 2006, Madame A. a indiqué refuser qu'une demande d'hébergement au sein d'un centre d'accueil géré par FEDASIL soit formulée pour elle et sa fille.

En mars 2006, Madame A. et Monsieur H. ont introduit une requête en reconnaissance d'apatridie devant le tribunal de première instance de Namur. Cette demande n'a pas encore donné lieu à une décision définitive.

Le 10 avril 2006, le CPAS de Bruxelles a pris la décision attaquée.

Le 14 juillet 2006, Madame A. a donné naissance à une deuxième petite fille, D. Celle-ci a été reconnue par Monsieur H.

4. La position des parties

La position de Madame A.

Madame A. fait valoir qu'elle a droit à l'aide sociale en dépit de son séjour illégal en Belgique. Elle invoque en premier lieu une situation d'impossibilité administrative de retourner vers son pays d'origine. Selon elle, il lui serait impossible d'obtenir les documents d'identité et de voyage permettant de retourner au Kosovo. Elle fait également valoir les faits invoqués à l'appui de sa demande de reconnaissance d'apatridie. Madame A. soutient par ailleurs que sa situation médicale est constitutive d'une impossibilité de retour

au sens où l'a entendu la Cour d'arbitrage par son arrêt du 30 juin 1999. Elle invoque à cet égard diverses pathologies psychiatriques dont elle souffre depuis longtemps. Elle indique également que, durant les mois qui ont entouré son accouchement, elle ne pouvait accomplir le voyage de retour vers son pays d'origine. Enfin, Madame A. explique que l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 ne peut lui être appliqué. Cette disposition lui impose en effet, comme condition d'octroi d'une aide sociale, un hébergement en centre d'accueil dont rien ne garantit qu'il sera conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Madame A. indique que son état de besoin peut difficilement être contesté.

La position du CPAS de Bruxelles

Le CPAS de Bruxelles soutient que la décision attaquée doit être confirmée.

Il fait valoir que Madame A. ne démontre pas l'impossibilité administrative de retour qu'elle allègue. Au contraire, les renseignements obtenus de l'OIM démontrent que les albanais ont la possibilité d'y retourner.

S'agissant de l'impossibilité médicale de retour, le CPAS l'estime également insuffisamment prouvée. Il relève que les pièces produites sont tout à fait lacunaires à cet égard.

Le CPAS juge enfin que rien ne permet de conclure que l'hébergement offert par FEDASIL ne correspondrait pas aux exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'avis de Monsieur l'auditeur du travail

Monsieur l'auditeur du travail conclut au fondement très partiel de la demande. Selon lui, ni l'impossibilité administrative de retour, ni celle de se rendre dans un centre d'accueil ne sont démontrées. S'agissant de l'impossibilité médicale, il l'estime insuffisamment étayée. Même si les soins n'étaient pas disponibles dans le pays d'origine, Madame A. ne démontrerait pas que son état de santé en serait affecté de manière grave, ni encore moins que ses jours seraient mis en danger. Il relève néanmoins qu'une telle impossibilité médicale de retour a bien existé durant les quelques mois qui ont entouré l'accouchement de Madame A. La demande pourrait par conséquent être déclarée fondée dans la seule mesure où elle a trait à des dettes contractées durant cette période limitée.

5. La décision du tribunal

L'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS

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.

Suite à l'arrêt du 22 juillet 2003 de la Cour d'arbitrage (C.A., 22 juillet 2003, n°106/2003), l'article 57, §2 précité a été modifié par l'article 483 de la loi-programme du 22 décembre 2003 (Moniteur Belge, 31 décembre 2003). Cette loi reconnaît désormais, outre l'aide médicale urgente, un droit à l'aide sociale pour les mineurs étrangers en séjour illégal résidant avec leurs parents.

Il n'est pas contesté que Madame A. est en séjour illégal en Belgique au sens de l'article 57, §2 précité. Sa demande d'asile a en effet été rejetée et elle s'est vu notifier un ordre de quitter le territoire. Il en va de même de Monsieur H.

Ils ne peuvent par conséquent en principe pas prétendre à une autre aide sociale que l'aide médicale urgente, qui leur est déjà allouée par le CPAS de Bruxelles.

La demande de régularisation de séjour sur la base de l'article 9, alinéa 3

Le tribunal considère par ailleurs, avec une jurisprudence constante, que l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour pour circonstances exceptionnelles formée sur la base de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 ne modifie pas le statut de séjour de son auteur et ne permet donc pas de déroger à l'application de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 (CA, 5 juin 2002, n° 89/02 ; Cass., 19 mars 2001, S.99.0195.N.JTT, 2001, 266 ; Cass, 21 avril 1997, Chr. D.S., 1997, 500 ; CT Anvers, 8 septembre 1999, Chr. D.S., 2000, 203 ; CT Gand, 26 mars 2001, JTT, 2001 ; CT Bruxelles, 28 novembre 2002, RG : 42.120 ; CT Bruxelles, 22 novembre 2001, RG : 41.502).

Il s'agit en effet d'une procédure purement gracieuse qui, pendant la durée de son examen par l'Etat, ne confère par elle-même aucun droit ou titre de séjour – fût-ce de manière temporaire, et ce à la différence par exemple de la demande en régularisation dans le cadre de la loi du 22 décembre 1999.

Le seul fait qu'existe une tolérance de l'Office des étrangers, consistant à ne pas éloigner les personnes ayant formé une demande d'autorisation de séjour pendant la durée de l'examen celle-ci, ne peut suffire à conférer un caractère au contraire régulier au séjour. Le fait qu'il soit question d'une pratique de tolérance confirme au contraire que le séjour des personnes concernées reste illégal.

La circulaire du 19 février 2003 (MB du 17 mars 2003) confirme du reste que la demande d'autorisation de séjour ne constitue pas la base légale d'un quelconque droit au séjour et ne peut être utilisée comme une voie de recours contre une mesure d'éloignement du territoire.

La demande d'autorisation de séjour peut en outre être formée et répétée sans condition aucune, en manière telle que la position admettant qu'elle permet d'écarter l'article 57, §2 aurait en réalité pour conséquence de priver cette disposition de tout effet.

Il en résulte que la demande d'autorisation de séjour formée par Madame A. en février 2004 n'a pas pour effet d'écarter l'application de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976.

Il pourrait en aller autrement à l'avenir si cette demande aboutissait, rendant ainsi légal le séjour de Madame A. en Belgique.

La demande en reconnaissance d'apatridie

Par deux arrêts des 14 février 2001 (n°17/2001) et 5 juin 2002 (n°89/2002), la Cour d'arbitrage a estimé que l'application de l'article 57, §2 à des « candidats apatrides », les privant de l'aide sociale pendant la durée de la procédure menée en vue de la reconnaissance de cette qualité, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il en résulte que la seule demande en reconnaissance en apatridie en permet pas d'écarter l'application de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 (voy. Par ex. : TT Bruxelles, 15^{ème} ch., 26 juin 2001, RG : 5.795/01).

Par conséquent, tant que l'apatridie de Madame A. n'a pas été reconnue par une décision définitive, le fait qu'elle prétende avoir cette « qualité » et qu'elle ait introduit une procédure judiciaire en ce sens ne permet pas de lui ouvrir le droit à une aide sociale autre que l'aide médicale urgente.

L'impossibilité administrative de retour

Par arrêt du 18 décembre 2000, la Cour de cassation a précisé la portée de l'article 57, §2 en indiquant « qu'il en résulte de l'économie de (cette disposition) que (la) limitation (qu'elle contient) vise seulement les étrangers qui refusent d'obtempérer à l'ordre de quitter le territoire, mais non ceux qui pour des raisons indépendantes de leur volonté sont empêchés de rentrer dans leur pays d'origine ; qu'à l'égard de ces derniers, le CPAS demeure tenu d'assurer l'aide sociale jusqu'au moment où ils seront en mesure de quitter effectivement le territoire » (Cass., 18 décembre 2000, Chr. D.S., 2001, 184 et note M.Dumont ; JTT, 2001, 92 ; JLMB, 2001, 416).

S'agissant de l'impossibilité administrative de retour invoquée par Madame A. elle tient, selon elle, au fait qu'il n'est pas possible pour les ressortissants kosovars d'origine albanaise de se voir délivrer par les autorités yougoslaves (serbes) les documents nécessaires pour regagner leur pays.

Force est de constater que Madame A. se contente à cet égard de simples allégations, ainsi que d'attestations émanant de la Minuk (Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo) selon lesquelles cette autorité ne peut délivrer de certificats de nationalité tant que le statut de cette région reste indéterminé.

Madame A. ne démontre cependant nullement avoir accompli des démarches, notamment auprès des autorités diplomatiques yougoslaves, en vue de retourner dans ce pays et d'obtenir les documents nécessaires pour ce faire. A plus forte raison, elle ne démontre pas que ces démarches auraient nécessairement été infructueuses.

A l'inverse, les renseignements obtenus par l'auditorat du travail auprès de l'Office international des migrations font explicitement état de la possibilité pour les ressortissants albanais du Kosovo de retourner dans cette région, s'ils le veulent. L'OIM indique en particulier avoir permis, en 2005, à un peu plus de cent kosovars de retourner dans cette région.

Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal considère que Madame A. ne se trouve pas actuellement dans une situation d'impossibilité administrative de retour dans son pays d'origine.

L'impossibilité médicale de retour

Par un arrêt du 30 juin 1999, la Cour d'arbitrage a indiqué que l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 « 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. » (C.A., 30 juin 1999, n° 80/99).

L'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 ne peut par conséquent être opposé aux étrangers qui sont, pour des raisons médicales, dans l'impossibilité absolue de donner suite à l'ordre de quitter le territoire qui leur a été notifié.

Il est acquis que cette impossibilité ne concerne pas seulement l'impossibilité d'accomplir le voyage de retour vers le pays d'origine, mais également celle d'y être soigné dans des conditions qui ne sont pas susceptibles de mettre la vie en danger ou d'entraîner une grave aggravation de la santé de la personne concernée (CT Bruxelles, 13 janvier 2005, RG n°44.853 ; TT Bruxelles, Ch. Vac., 30 juillet 2003, RG :54.843/03 ; TT Bruxelles, 15^{ème} ch., 3 mars 2003, RG :40.574/02 ; TT Bruxelles, 20^{ème} ch., 7

octobre 2002, RG : 35.629/02 ; TT Bruxelles, 15^{ème} ch., 3 mars 2003, RG : 48.331/03).

Le Tribunal estime, au vu des éléments déposés par Madame A. que cette dernière ne démontre pas connaître une situation d'impossibilité médicale de rentrer dans son pays d'origine.

Comme l'a relevé monsieur l'auditeur du travail dans son avis, il est en effet à noter que Madame A. ne démontre pas connaître un suivi médical ou médicamenteux régulier, ni que celui-ci lui serait indispensable pour éviter une aggravation importante de sa santé. De la sorte, la question de savoir si des soins sont effectivement accessibles dans son pays d'origine est dépourvue de pertinence.

Le tribunal considère par contre que, compte tenu de son état de grossesse avancée puis son accouchement récent, Madame A. a été dans l'impossibilité de rentrer dans son pays d'origine pendant une période débutant trois mois avant son accouchement et se terminant trois mois après celui-ci (voy. Dans le même sens : TT Bruxelles, 15^{ème} ch., 8 juillet 2003, RG : 51.4614/03 ; TT Bruxelles, 15^{ème} Ch., 5 juin 2003, RG : 46.796/02).

L'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 n'était par conséquent pas applicable à Madame A. durant cette période et elle pouvait prétendre à l'aide sociale « générale » visée par l'articles 1^{er} et 57, §1^{er} de la même loi.

Dans la mesure où l'état de besoin de Madame A. n'est pas contesté et ressort explicitement tant du dossier administratif du CPAS que des nombreuses pièces qu'elle dépose, le Tribunal considère que Madame A. et les membres de son ménage nécessitaient, pour mener une vie conforme à la dignité humaine durant cette période, une aide sociale équivalente au revenu d'intégration au taux personne vivant avec une famille à sa charge.

L'aide sociale en nature offerte par FEDASIL

Outre l'aide financière évoquée ci-avant, les enfants de Madame A. pourraient quant à eux prétendre, outre l'aide médicale urgente, à une aide en nature prenant la forme d'un hébergement de la famille au sein d'un centre d'accueil géré par FEDASIL.

Cette aide est organisée par l'article 483 de la loi-programme du 22 décembre 2003, modifié ensuite par l'article 22 de la loi portant des dispositions diverses du 27 décembre 2005.

Ces dispositions ont modifié l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 pour prévoir désormais que l'aide sociale pour les mineurs étrangers séjournant illégalement avec leurs parents en Belgique « est limité 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. »

Cette dernière version de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976, seule application à l'espèce, a été jugée conforme aux articles 22, 23, alinéas 2 et 3 et 191 de la Constitution par la Cour d'arbitrage (CA, 15 mars 2006, n°43/2006).

Ce texte a été mis en œuvre par l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume (MB, 1^{er} juillet 2004), lui-même modifié par l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2006.

Il énonce que l'aide sociale prévue par l'article 57, §2, alinéa 1^{er}, 2^o et alinéa 2 est accordée suite à une demande formée auprès du CPAS, par le mineur ou ses parents.

Suite à cette demande, le CPAS accomplit une enquête sociale visant à vérifier que les conditions d'octroi de l'aide, à savoir essentiellement l'état de besoin et l'impossibilité pour les parents d'y pallier, sont remplies.

Lorsque tel est le cas, le CPAS introduit une demande d'hébergement auprès de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL). FEDASIL formule alors une proposition d'hébergement en centre d'accueil au CPAS, qui la soumet au demandeur d'aide.

Le demandeur d'aide a la possibilité d'accepter ou de refuser par écrit la proposition d'hébergement qui lui est soumise.

En cas d'acceptation, le CPAS prend une décision qui invite le demandeur à se rendre dans le centre d'accueil déterminé avec FEDASIL. Il est prévu que le bénéfice de l'aide sociale en nature est supprimé lorsque le mineur ne se présente pas au centre d'accueil qui lui est attribué, dans les trente jours de la notification de la décision du CPAS.

En cas de refus, le CPAS prend en décision actant le refus de la proposition d'hébergement par le demandeur.

Ces décisions sont susceptibles de recours.

Dans la mesure où Madame A. et Monsieur H. ont refusé de faire une demande d'hébergement pour eux et leurs enfants, et maintiennent toujours ce refus actuellement, cette forme d'aide ne peut leur être allouée.

Le tribunal considère par ailleurs que Madame A. n'avance aucun élément pour convaincre qu'un

hébergement de la famille en centre d'accueil porterait une atteinte sérieuse et disproportionnée à l'un ou l'autre de leurs droits fondamentaux, justifiant l'écartement du régime mis en place par les dispositions légales et réglementaires citées ci-avant. Ce n'est en effet qu'une fois qu'une demande a été formulée et qu'une proposition d'hébergement est soumise aux demandeurs d'aide qu'il est possible de prononcer sur la conformité de cette proposition aux droits qui peuvent être tirés des règles, internes et internationales, relatives à la protection de la personne.

De la sorte, les critiques émises quant à l'absence de garantie au sujet des conditions ou du lieu d'hébergement ne peuvent être vérifiées a priori, avant que FEDASIL, saisi par le CPAS d'une demande que Madame A. refuse de formuler n'ait pu se prononcer sur cette demande par une proposition d'hébergement.

S'agissant plus particulièrement d'une atteinte au droit à bénéficier de soins, Madame A. ne démontre nullement que les soins auxquels elle fait allusion ne seraient pas accessibles au sein d'un centre d'accueil ou en y résidant.

De même, la critique relative à la résidence obligatoire n'est pas non plus fondée. Il est en effet acquis que la désignation d'un centre d'accueil constitue une mesure administrative qui ne porte pas atteinte au droit de la personne concernée d'aller et venir et de fixer sa résidence où bon lui semble (voy. La jurisprudence relative à la désignation de lieux obligatoires d'inscription : CT Liège, 26 septembre 2000, Chr. D.S., 2002, 538 ; CT Bruxelles, 2 décembre 1999, JLMB, 2000, 936 ; CT Gand, 19 juin 2000, TGR, 2000, 213 ; CT Liège, 26 février 2003, RG :31.074/02 ; CT Liège, 24 avril 2002, RG :29.991/01).

Conclusion

Il en résulte de l'ensemble de ce qui précède que Madame A. peut prétendre, pour la période du 14 avril au 14 octobre 2006, à une aide sociale équivalente au revenu d'intégration au taux personne vivant avec une famille à sa charge. Pour le surplus, ni Madame A. ni ses enfants n'ont, en l'état, droit à une aide sociale excédant l'aide médicale urgente.

Ce constat n'exclut cependant pas toute possibilité d'octroi d'une aide sociale au profit de Madame A. et de ses enfants.

Elle et Monsieur H. conservent en effet la possibilité, s'ils l'estiment opportun, d'encore formuler auprès du CPAS de Bruxelles une demande tendant à voir allouer l'aide prévue aux deux premiers alinéas de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976.

Par ces motifs, le Tribunal, statuant après un débat contradictoire, dit la demande partiellement fondée, Condamne le CPAS de Bruxelles à payer à Madame A. pour la période allant du 14 avril au 14 octobre 2006, une aide sociale équivalente au revenu d'intégration au taux personne vivant avec famille à sa charge,
Déboute Madame A. du surplus de sa demande,
Délaisse au CPAS de Bruxelles es propres dépens et le condamne aux dépens de Madame A. liquidés à 100,40€ d'indemnité de procédure,
Dit le présent jugement exécutoire par provision, sans caution, ni cantonnement.

Siège. : H.Mormont, président et G. Elebaut et A. Laga, juges sociaux.

Plaid. : Me M.Rekik et Me A.Holvoet loco Me S. Wahis, avocats.