

Tribunal du Travail de Bruxelles - 29 septembre 2006

R.G. n° 13.645/06 et 13.646/06

CPAS - compétence - résidence "habituelle et effective" - obligation d'information du CPAS

Aide sociale - Mineurs étranger non accompagné (MENA) - déclaration d'arrivée - droit de séjour - expulsion impossible dans l'existence des garanties suffisantes d'accueil effectif dans le pays d'origine - art. 57, § 2 Loi 8/7/1976 écarté - droit à l'aide sociale équivalente au RIS au taux cohabitant

La règle ordinaire de compétence territoriale des CPAS est énoncée par l'article 1^{er}, 1^o de la loi du 2 avril 1965. Le CPAS compétent est celui de la commune sur le territoire de laquelle se trouve la personne qui a besoin d'assistance. Le critère utilisé est celui de la résidence "habituelle et effective". Cette notion est une notion de fait, indépendante de l'inscription aux registres de la population. Elle se caractérise par une certaine continuité et une régularité, par opposition aux résidences temporaire, occasionnelle ou accidentelle. L'article 58 § 3 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS prévoit pour sa part que le CPAS qui s'estime territorialement incompétent a l'obligation d'en avertir, dans les cinq jours de la demande formulée devant lui, le demandeur d'aide et le CPAS qu'il estime compétent. Le CPAS qui manque à cette obligation doit accorder l'aide sociale, tant qu'il n'a pas transmis la demande ni communiqué les raisons invoquées pour justifier son incompétence.

Le Tribunal considère que les mineurs étrangers non accompagnés ne peuvent se voir appliquer l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 et ont par conséquent droit à l'aide sociale "générale" prévue par les articles 1 et 57 § 1^{er} de cette même loi. Cela résulte du fait que ces mineurs se voient reconnaître, à tout le moins de manière temporaire sous la forme d'une déclaration d'arrivée, un droit de séjour en Belgique et, surtout, du constat qu'ils ne peuvent en être expulsés sans qu'existent des garanties suffisantes quant à l'accueil effectivement disponible dans leur pays d'origine. Le Tribunal relève à cet égard que le séjour illégal visé par l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 ne se confond pas avec le séjour irrégulier, c'est-à-dire celui justifié en droit sans cependant que l'étranger ne dispose matériellement d'un titre de séjour.

En cause: Monsieur N. P., et Monsieur J. K. et Mademoiselle S. N. B., représentés par leur tutrice légale Madame Charlotte DEREPPE c./ le CPAS de MOLENBEEK-SAINT-JEAN

Vu la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire;

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire;

La Procédure

Les trois demandeurs ont introduit les deux procédures par des requêtes, adressées au greffe par des courriers recommandés du 29 août 2006.

Le CPAS de Molenbeek a déposé son dossier administratif le 29 septembre 2006 et des pièces complémentaires le 22 décembre 2006.

Les demandeurs ont déposé un dossier de pièces.

Les deux requêtes ont un objet similaire. Les nécessités d'une bonne justice commandent qu'elles soient jugées en même temps.

Il y a lieu de les joindre pour connexité en application de l'article 30 du Code judiciaire.

Les parties ont comparu et été entendues à l'audience publique du 22 décembre 2006.

Madame Katrin Stangherlin, stagiaire judiciaire faisant fonction de substitut de l'auditeur du travail, a donné à cette audience un avis oral auquel les parties n'ont pas répliqué.

Les décisions contestées et l'objet des demandes

La première décision contestée a été adoptée le 17 juillet 2006 par le CPAS de Molenbeek. Celui-ci, saisi de la situation des trois demandeurs par monsieur N., a décidé de refuser l'octroi d'une aide sociale financière. Ce refus était motivé comme suit: "la demande de séjour sur base de l'article 9.3 de la loi du 15 décembre 1980 n'est pas un titre de séjour ouvrant le droit à l'aide sociale".

La seconde décision contestée a été prise à la même date par le CPAS de Molenbeek. Le CPAS a refusé d'accorder l'aide médicale urgente à monsieur N. au motif qu'un lieu obligatoire d'inscription lui avait été désigné et que c'est auprès de ce dernier que sa demande devait être formulée.

Actuellement, monsieur N. sollicite la condamnation du CPAS à lui payer une aide sociale équivalente au taux le plus élevé du revenu d'intégration, afin de faire face à ses besoins propres et à ceux de S. N. B. et de J. K. B.

S. N. B. et de J. K. B. sollicitent quant à eux également une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration, au taux de cohabitant, une aide pour faire face à leurs frais scolaires, ainsi qu'une aide au logement en ce compris une prime à l'installation.

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.

Monsieur N. est de nationalité congolaise (RDC) et âgé de 33 ans.

Il est arrivé en Belgique en 2002. Il a formé une demande d'asile qui s'est clôturée négativement de manière définitive par un arrêt du Conseil d'Etat du 20 décembre 2004.

Il indique être l'oncle de S. N. B. et de J. K. B., enfants de Monsieur M. B.

S. N. B. et J. K. B. sont également de nationalité congolaise et âgés, respectivement, de 9 et 12 ans.

S. N. B. et J. K. B. sont arrivés en Belgique en 2003 pour rejoindre leur père, monsieur M. B., vivant à Asse. Celui-ci séjournait régulièrement en Belgique depuis sa régularisation dans le cadre de la loi du 22 décembre 1999.

En décembre 2004, S. N. B. et J. K. B. ont formé une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980.

Cette demande se fondait sur la nécessité pour eux de pouvoir vivre légalement avec leur père qui en assumait la charge. Elle n'a pas encore donné lieu à une décision.

Le 21 février 2006, le père de S. N. B. et J. K. B. est décédé dans un accident de la route à Namur.

Les deux enfants ont alors été recueillis par monsieur N. qui les a accueillis chez lui à Molenbeek.

Le 9 juin 2006, monsieur N. s'est présenté au CPAS de Molenbeek pour solliciter une aide sociale pour lui, ainsi que pour ses deux neveux hébergés avec lui.

Le 13 juin 2006, une visite à domicile a été réalisée, confirmant la résidence des trois demandeurs.

Le 17 juillet 2006, le CPAS de Molenbeek a pris les deux décisions attaquées.

Le 14 décembre 2006, le Service des tutelles du Ministère de la Justice, saisi par madame l'auditeur du travail, a désigné madame Charlotte Dereppe en qualité de tuteur de S. N. B. et de J. K. B.

La position des parties

La position de monsieur N.

Monsieur N. soutient qu'il a droit à l'aide sociale en dépit de son séjour illégal en Belgique.

Il fait valoir qu'il est l'oncle de deux jeunes mineurs non accompagnés et, partant, autorisés au séjour ou en voie de l'être. Il indique qu'il ne peut être séparé de ces enfants qu'il a recueillis après le décès accidentel de leur père.

Monsieur N. indique par ailleurs que l'hébergement actuel de la famille à Evere n'est que strictement temporaire. Il a

conservé son logement à Molenbeek et a l'intention de retourner y résider prochainement, éventuellement avec ses deux neveux.

La position de S. N. B. et de J. K. B.

S. N. B. et J. K. B. indiquent qu'ils ont un droit personnel à l'aide sociale. Ils font valoir qu'ils ne sont pas en séjour illégal en Belgique dans la mesure où ils sont les enfants d'une personne autorisée au séjour et où leur statut de mineurs étrangers non accompagnés les rend inexpulsables, même si un titre de séjour ne leur a pas encore été délivré.

S. N. B. et J. K. B. font valoir que leur état de besoin est criant puisqu'ils ont été hébergés par leur oncle, qui est lui-même sans ressources, puis, plus récemment et de manière très précaire, par une amie de celui-ci.

Ils estiment qu'ils doivent être pris en charge financièrement le temps pour leur tuteur de leur organiser une situation stable à tous les points de vue de (hébergement, scolarité, gestion du quotidien, ...).

La position du CPAS de Molenbeek

Le CPAS de Molenbeek fait valoir qu'il n'est actuellement plus territorialement compétent pour accorder une aide sociale aux trois demandeurs. Ceux-ci se sont en effet installés à Evere chez une amie de monsieur N., et ce de manière stable et intentionnelle.

Plus fondamentalement, le CPAS fait valoir que les trois demandeurs sont en séjour illégal en Belgique de sorte que l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 ne permet pas qu'une aide sociale leur soit allouée.

Monsieur N. est en effet sans titre de séjour aucun depuis l'expiration définitive de sa demande d'asile. Quant à S. N. B. et J. K. B., ils sont également sans titre de séjour et ne peuvent se prévaloir que d'une demande d'autorisation de séjour qui n'ouvre aucun droit à l'aide sociale.

L'avis de Madame l'Auditeur du Travail

Madame l'auditeur du travail considère que S. N. B. et J. K. B. ne peuvent se voir appliquer l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976. Elle indique que compte tenu de leur statut de mineurs étrangers non accompagnés, en vertu duquel un titre de séjour leur sera très prochainement délivré, ils doivent être considérés comme séjournant légalement en Belgique. Elle explique qu'ils sont à tout le moins dans une impossibilité absolue de retour puisqu'ils ne peuvent être renvoyés seuls dans leur pays.

Elle indique également que le CPAS de Molenbeek devrait, à tout le moins, leur accorder des dommages et intérêts pour la période pendant laquelle, saisi de la situation de la famille, il n'a pas fait le nécessaire pour faire reconnaître le statut de mineurs étrangers non accompagnés.

Madame l'auditeur du travail estime par contre que monsieur N. ne peut prétendre à l'aide sociale en raison de son séjour illégal en Belgique. Tout au plus un octroi futur pourrait-il être envisagé, en invoquant l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, s'il devait se voir confier la garde de ses "neveux" par le tuteur de ceux-ci.

Madame l'auditeur du travail indique enfin que le CPAS de Molenbeek est territorialement compétent pour accorder l'aide due à S. N. B. et J. K. B., à tout le moins jusqu'à leur déménagement récent à Evere.

La position du Tribunal

La compétence territoriale du CPAS de Molenbeek

La règle ordinaire de compétence territoriale des CPAS est énoncée par l'article 1^{er}, 1^o de la loi du 2 avril 1965. Le CPAS compétent est celui de la commune sur le territoire de laquelle se trouve la personne qui a besoin d'assistance.

Le critère utilisé est celui de la résidence "habituelle et effective". Cette notion est une notion de fait, indépendante de l'inscription aux registres de la population. Elle se caractérise par une certaine continuité et une régularité, par opposition aux résidences temporaire, occasionnelle ou accidentelle.

L'article 58 § 3 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS prévoit pour sa part que le CPAS qui s'estime territorialement incompétent a l'obligation d'en avvertir, dans les cinq jours de la demande formulée devant lui, le demandeur d'aide et le CPAS qu'il estime compétent. Le CPAS qui manque à cette obligation doit accorder l'aide sociale, tant qu'il n'a pas transmis la demande ni communiqué les raisons invoquées pour justifier son incompétence.

En l'espèce, le Tribunal relève les éléments suivants :

au moment de l'introduction de la demande d'aide sociale, il est incontestable que les trois demandeurs résidaient bien à Molenbeek de manière habituelle et effective. Cet élément de fait a été confirmé par la visite à domicile à laquelle le CPAS a procédé;

monsieur N. ne relève plus, depuis le rejet définitif de sa demande d'asile, du lieu obligatoire d'inscription qui lui avait été désigné dans ce cadre (cfr. articles – 57 ter et 57ter. 1 de la loi du 8 juillet 1976). S. N. B. et J. K. B. ne se sont quant à eux jamais vu désigner un tel lieu obligatoire d'inscription;

le CPAS de Molenbeek, bien qu'il ait décliné sa compétence par une des deux décisions contestées, ne l'a pas fait dans les formes prévues par l'article 58, § 3 de la loi du 8 juillet 1976 précitée. Il n'a en particulier pas transmis la demande faite par monsieur N. au CPAS ou au centre d'accueil qu'il estimait compétent. Il doit donc être considéré comme toujours compétent pour accorder l'aide visée par cette demande ;

rien ne permet d'affirmer que le déménagement des trois demandeurs vers Evere correspond à un changement de leur résidence habituelle et effective. Le Tribunal relève à cet égard qu'il n'a eu lieu que pour des raisons de difficultés avec le propriétaire et que monsieur N. affirme vouloir continuer à résider à Molenbeek où seraient restés ses effets. Aucune enquête sociale n'a permis d'établir avec certitude un déménagement définitif du ménage;

le CPAS, lorsqu'il a été informé de ce que monsieur N. et ses deux neveux s'étaient installés provisoirement à Evere ne les a pas orientés vers le CPAS de cette commune comme il en avait l'obligation (soit en vertu de l'article 58, § 3 précité si le fax de monsieur N. devait être interprété comme une nouvelle demande d'aide, soit en vertu de son devoir général de renseignement et de conseil, tel qu'il ressort de l'article 60, § 2 de la loi du 8 juillet 1976).

Au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, le Tribunal décide que le CPAS de Molenbeek est

territorialement compétent depuis la demande d'aide du 9 juin 2006, jusqu'à ce qu'il ait vérifié une modification de la résidence habituelle et effective des trois demandeurs et ait décliné valablement sa compétence territoriale

Le droit à l'aide sociale

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 (CA, 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.

En ce qui concerne monsieur N., il n'est pas contesté qu'il est en séjour illégal au sens de l'article 57, § 2 précité.

Sa demande d'asile a en effet définitivement pris fin et il s'est vu délivrer un ordre de quitter le territoire.

Il ne peut donc en principe pas prétendre à une autre aide sociale que l'aide médicale urgente, sur laquelle le CPAS de Molenbeek a marqué un accord de principe à l'audience.

Le Tribunal relève par ailleurs que monsieur N. ne démontre pas se trouver actuellement dans une situation qui permettrait de déroger à l'application de l'article 57, § 2 (impossibilité médicale de retour au sens de l'arrêt du 30 juin 1999 de l'arrêt de la Cour d'arbitrage ou impossibilité administrative de donner suite à l'ordre de quitter le territoire au sens de l'arrêt de la Cour de cassation du 18 décembre 2000).

S'agissant de l'impossibilité d'ordre "familial" qu'il invoque, liée aux liens qu'il entretient avec S. N. B. et J. K. B., le Tribunal ne l'estime pas établie. D'une part, parce que son lien de parenté avec ces deux mineurs n'est pas formellement établi. D'autre part, parce qu'il n'est pas encore possible, au stade actuel où un tuteur vient à peine d'être désigné pour ces deux enfants et n'a pas encore pu prendre de mesures en vue de l'organisation de leur vie quotidienne, de déterminer si quels liens les unissent véritablement et quelles relations personnelles ils vont continuer à entretenir à l'avenir. Il appartiendra au tuteur de S. N. B. et J. K. B. de prendre des dispositions à cet égard très prochainement.

Monsieur N. ne peut donc prétendre à l'aide sociale financière qu'il sollicite.

Il n'est pas exclu que sa situation puisse évoluer à l'avenir de ce point de vue. Il lui reviendra alors, s'il estime pouvoir faire valoir une impossibilité de retour pour des raisons familiales, d'introduire une nouvelle demande sur cette base auprès du CPAS de sa résidence.

Sa demande est non fondée.

S'agissant de S. N. B. et J. K. B., le Tribunal relève qu'ils se sont vus désigner un tuteur par le Service des tutelles du Ministère de la justice, par deux décisions du 14 décembre 2006.

Ce faisant, le Ministre de la justice leur a explicitement reconnu le statut de mineurs étrangers non accompagnés, au sens des articles 1^{er} et 5 de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I - titre XIII, chapitre VI).

Le mineur étranger non accompagné est défini par cette loi comme toute personne se trouvant dans les conditions suivantes:

être âgé de moins de dix-huit ans,

non accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle ;

ressortissante d'un pays non membre de l'Espace économique européen,

et étant dans une des situations suivantes ;

soit, avoir demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié;

soit, ne pas satisfaire aux conditions d'accès au territoire et de séjour déterminées par les lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Le Tribunal considère que la désignation par le Ministre de la justice d'un tuteur est déclarative de la qualité de mineur non accompagné, et non constitutive de celle-ci.

Il ressort en effet des termes de la loi que le simple fait de remplir les conditions qu'elle énonce, ce qui n'est pas contesté dans le chef de S. N. B. et J. K. B., suffit pour être un mineur étranger non accompagné, indépendamment d'une décision de désignation d'un tuteur (laquelle décision doit du reste intervenir le plus rapidement possible puisque toute autorité, fédérale traite d'urgence les demandes introduites par les mineurs non accompagnés, que toute autorité à l'obligation d'informer immédiatement le service des tutelles de la présence sur le territoire d'un mineur étranger non accompagné et que le service des tutelles dispose pour ce faire d'une permanence accessible 24 heures sur 24).

S. N. B. et J. K. B. sont donc des mineurs étrangers non accompagnés, au sens de la loi programme du 24 décembre 2002, depuis le début de la période litigieuse.

Le Tribunal considère que les mineurs étrangers non accompagnés ne peuvent se voir appliquer l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 et ont par conséquent droit à l'aide sociale "générale" prévue par les articles 1 et 57 § 1^{er} de cette même loi.

Cela résulte du fait que ces mineurs se voient reconnaître, à tout le moins de manière temporaire sous la forme d'une déclaration d'arrivée, un droit de séjour en Belgique et, surtout, du constat qu'ils ne peuvent en être expulsés sans qu'existent des garanties suffisantes quant à l'accueil effectivement disponible dans leur pays d'origine (voy. B. Van Keirsbilck, "Tutelle de mineurs étrangers non accompagnés - la loi et son application", JDJ, n° 233, 27; CrEDH, 12 octobre 2006, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c/ Belgique, spéc. points n° 68 et 69; Trib. Bruxelles (réf.), 27 mars 2006, RG: 06/56/C; Trib. Bruxelles (réf.), 13 janvier 2006, sur www.sdj.be; TT Bruxelles, 24 février 2006, RG: 18.203/2005; TT Termonde, 13 avril 2004, RG : 48.101). Le Tribunal relève à cet égard que le séjour illégal visé par l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 ne se confond pas avec le séjour irrégulier, c'est-à-dire celui justifié en droit sans cependant

que l'étranger ne dispose matériellement d'un titre de séjour (Doc. Parl, Chambre, 49-364/1, pp. 59, 154 et ss).

S. N. B. et J. K. B. ont droit à l'aide sociale. Celle-ci doit leur être accordée en vue de leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine et de la manière la plus appropriée à cet objectif.

Compte tenu de leur total état de besoin, le Tribunal estime que l'aide peut être allouée, pour chacun d'eux, par référence au revenu d'intégration au taux de cohabitant, et ce à partir du 9 juin 2006. Ces montants, et notamment les "arriérés" devraient être en mesure de permettre au tuteur de B. N. B. et J. K. B. de prendre les premières dispositions pour leur installation, leur hébergement, la poursuite de leur scolarité et la prise en charge de leurs dettes éventuelles. Il conviendra ensuite que le tuteur et le CPAS compétent adaptent l'aide sociale tenu de la situation qui aura été mise en place.

La demande est partiellement fondée.

Par ces motifs,

Le Tribunal,

Statuant après un débat contradictoire,

Joint les demandes pour connexité,

Dit la demande de monsieur P. N. non fondée,

Dit les demandes de S. N. B. et J. K. B partiellement fondées,

Condamne le CPAS de Molenbeek à leur payer à chacun, à partir du 9 juin 2006, une aide sociale équivalente au revenu d'intégration au taux de cohabitant,

Déboute S. N. B. et J. K. B. du surplus de leur demandes,

Délaisse au CPAS de Molenbeek ses propres dépens et le condamne au paiement des dépens des trois demandeurs, non liquidés actuellement,

Dit le présent jugement exécutoire par provision, sans possibilité de cantonnement.

(...)

Siège : Hugo Mormont, Juge, Frédéric Dejemepe et Antoine Harmant, Juges sociaux

Plaid.: Me H.P. Roger Mukendi, Me J. Wolsey et Mr. B. Lair, porteur de procuration