

---

## Trib. Trav. Bruxelles (Vac.) - 5 août 2004

1. Aide sociale – Demande au CPAS – Demandeur (parent et/ou enfant) – Compétence de la juridiction.
2. Aide sociale – Famille en séjour illégal avec un enfant belge – Force majeure – Convention internationale des droits de l'enfant – Application directe – Convention européenne des droits de l'Homme – Droit au respect de la vie familiale – Arrêt de la Cour d'Arbitrage du 22 juillet 2003 – Application – Loi programme 22 décembre 2003 et Arrêté royal du 26 juin 2004 – Application.

1. L'article 580, 8°, d), du Code judiciaire attribue au tribunal une compétence de pleine juridiction, de sorte que, saisi sur base d'une requête informelle le tribunal statue sur les droits et obligations de la partie requérante, et ce au sens le plus large du terme, et pas seulement ou exclusivement sur le droit qui constitue l'objet de la décision administrative entreprise. Le recours peut en la matière être introduit par une requête informelle (mode d'introduction tout à fait particulier, qui ne doit même pas être motivée) conformément à l'article 704 du Code judiciaire qui rompt le lien entre l'administration et l'administré par rapport à l'objet initial du litige. Pareil écrit doit seulement manifester la volonté d'un assuré de saisir la juridiction du travail compétente de la décision administrative qu'il conteste.

L'acte introductif peut seulement manifester la volonté d'un assuré social de saisir la juridiction du travail compétente de la décision administrative qu'il conteste, étant entendu qu'à partir de ce moment-là, le tribunal saisi a compétence de pleine juridiction lui permettant d'examiner l'ensemble des droits et obligations de la partie requérante.

2. L'enfant mineur (non seulement l'enfant qui a acquis la nationalité belge, mais également celui qui a la nationalité équatorienne) n'est en rien responsable de la situation. Il la vit comme un état permanent de force majeure, totalement irrésistible et indépendant de sa volonté. La situation des enfants qui, pour des raisons «*autres que médicales*» (nationalité, minorité), ne peuvent être expulsés et se trouvent par conséquent dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire de leur propre initiative, d'autant qu'il s'agit de mineurs liés au sort de leur mère avec laquelle ils ont une vie familiale réelle, effective, relève de la force majeure.

Il ressort de l'arrêt du 22 juillet 2003 qu'une aide sociale 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. Le tribunal ne peut examiner la situation sans accorder une importance primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant. 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 en sens contraire les acteurs de premier plan par rapport à la satisfaction des besoins de leurs enfants. L'aide sociale doit correspondre à des charges objectives et facilement chiffrables, et à défaut, aux barèmes du revenu d'intégration sociale.

L'enfant de nationalité belge ne peut être considéré comme séjournant illégalement sur le territoire et ne peut se voir appliquer l'article 57, § 2. L'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile n'est pas présente à la cause et n'y a pas été appelée (le tribunal risquerait de renvoyer le mineur non belge ainsi que ses parents devant des centres mal ou non identifiés, voie non opérationnels). Le respect de la vie privée et familiale est protégée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (la notion de famille est une notion indivisible La dislocation à l'intervention de l'autorité publique ne peut intervenir que dans des circonstances très graves et particulièrement exceptionnelles. Le seul état de «*personnes en situation illégale*» sur le territoire belge dans le chef de quelques membres de la famille ne justifie pas en soi sa dislocation et un traitement discriminatoire de sa partie «*non belge*» par rapport à sa partie «*belge*». 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 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. Un traitement différencié d'un enfant belge par rapport à la partie non belge serait disproportionné vu le jeune âge de l'enfant (2 ans ½), les liens affectifs effectifs qui unissent les membres

de cette famille, la scolarisation des deux enfants, la santé fragile d'un enfant, l'absence totale de liens qu'a l'enfant belge avec son pays.

**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 les acteurs de premier plan par rapport à la satisfaction des besoins de leurs enfants.**

En cause de : X. c./ CPAS

### I. - Procédure

(...)

### II. - Recevabilité

Par trois recours datés du 12 mai 2004, enregistrés au greffe le 13 mai 2004, la partie demanderesse conteste trois décisions prises à la même date du 9 avril 2004, et toutes notifiées le 14 avril 2004 :

- une première décision fut prise par le Centre défendeur refusant spécifiquement à X. une aide sociale équivalente au loyer pour le mois d'avril 2004 à concurrence de 270 euros vu le séjour illégal et le caractère incontrôlable des ressources;
- une seconde décision d'octroi d'une aide sociale pour l'enfant S. au cours de la période s'étendant du 9 avril au 31 mai 2004 pour des couches-culottes et du lait, mais refusant toute aide pour le surplus, notamment pour couvrir les frais de crèches, et ce à nouveau au regard des ressources incontrôlables;
- une troisième décision de refus d'une aide pharmaceutique urgente pour l'enfant D. pour la période du 9 avril au 31 mai 2004, vu son séjour illégal et le fait que les vitamines prescrites ne sont pas indispensables, mais avec octroi d'un réquisitoire pour enfant en séjour illégal du 1<sup>er</sup> avril au 31 avril 2004 à concurrence de 40,25 euros.

Ces recours sont recevables pour avoir été exercés dans le délai d'un mois stipulé par l'article 71, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976.

Ces recours sont de plus connexes au sens de l'article 30 du Code judiciaire, de sorte que les causes seront jointes.

### III. - Principes dit du «préalable administratif»

Comme, tant dans son recours qu'en termes de conclusions, la demanderesse postule à titre principal, en sa qualité de représentante légale de ses enfants mineurs, une aide sociale équivalant au revenu d'intégration au taux ménage depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004, et à titre subsidiaire une aide équivalente aux prestations familiales garanties, c'est-à-dire des aides différentes de celles sur lesquelles les décisions entreprises ont statué, le Centre défendeur conclut à l'irrecevabilité de pareille demande en se fondant sur le principe dit du «*préalable administratif*».

Il apparaît toutefois, comme le confirme le rapport du 4 février 2004 présent au dossier du Centre défendeur, que la requérante avait clairement indiqué que

*«maintenant que sa fille est belge, elle souhaitait obtenir une aide financière»*. Le fait que le Centre défendeur ait compris et enregistré la demande de la requérante d'une autre manière semble irrelevant.

De plus, l'article 580, 8<sup>o</sup>, d), du Code judiciaire prévoit que le tribunal du travail connaît des contestations relatives à l'application de la loi du 8 juillet 1976, et plus particulièrement de tout ce qui concerne l'octroi, la révision, le refus, et le remboursement par le bénéficiaire de l'aide sociale.

Cette disposition attribue donc au tribunal une compétence de pleine juridiction, de sorte que, saisi sur base d'une requête informelle articulée conformément à l'article 704 du Code judiciaire, le tribunal statue sur les droits et obligations de la partie requérante, et ce au sens le plus large du terme, et pas seulement ou exclusivement sur le droit qui constitue l'objet de la décision administrative entreprise.

Ceci est d'autant vrai que le recours peut en la matière être introduit par une requête informelle conformément à l'article 704 du Code judiciaire. Ce mode d'introduction, lié à la compétence des tribunaux du travail et à sa portée réelle, rompt le lien entre l'administration et l'administré par rapport à l'objet initial du litige tel que repris et délimité dans l'acte administratif contesté.

La requête 704 du Code judiciaire est un mode d'introduction tout à fait particulier des litiges devant les tribunaux. D'ailleurs, le fait qu'un acte introductif articulé par requête informelle ne soit pas motivé est sans incidence sur le plan de la recevabilité.

En effet, la requête visée à l'article 704 du Code judiciaire n'est soumise à aucune forme particulière. Suffit ainsi l'existence d'un écrit dont même l'absence de signature n'affecte par la validité (voir en ce sens Cass., 26 mai 1976, Pas., 1, 1034).

Pareil écrit doit seulement manifester la volonté d'un assuré de saisir la juridiction du travail compétente de la décision administrative qu'il conteste, ce qui est bien le cas en l'espèce (voir en ce sens, Cour du travail de Mons, 6<sup>ème</sup> Ch.), 26 septembre 1996, rôle général n° 11.762 en cause de Castelain contre INAMI - inédit). Ainsi, la requête visée par l'article 704 du Code judiciaire n'est soumise à aucune forme : suffit l'existence d'un écrit dont même l'absence de signature n'affecte pas la validité (voir Cass., 26 mai 1976, Pas., 1, 1034).

L'acte introductif peut dès lors seulement manifester la volonté d'un assuré social de saisir la juridiction du travail compétente de la décision administrative qu'il

conteste, étant entendu qu'à partir de ce moment-là, le tribunal saisi a compétence de pleine juridiction lui permettant d'examiner l'ensemble des droits et obligations de la partie requérante.

#### IV. - Objet de la demande

La partie demanderesse qui postule la réformation des décisions du CPAS défendeur réclame la condamnation de ce dernier à lui servir, depuis la date du 1<sup>er</sup> avril 2004 :

- à titre principal : en sa qualité de représentante légale de son enfant mineur belge S. une aide sociale équivalente au revenu d'intégration au taux ménage, et pour ses deux enfants, une aide sociale équivalant aux prestations familiales garanties;
- à titre subsidiaire : toujours en sa qualité de représentante légale, mais de deux enfants mineurs cette fois, celui qui a la nationalité belge, et celui qui a la nationalité équatorienne, une aide sociale équivalente aux prestations familiales garanties;
- à titre infiniment subsidiaire : toujours en sa qualité de représentante légale, mais de son seul enfant mineur belge, une aide sociale équivalente aux prestations familiales garanties.

#### V. - Les faits et la situation de besoin

Sur le fond, il apparaît que la partie demanderesse, de nationalité équatorienne, est arrivée en Belgique en décembre 2001 avec son fils D. également de nationalité équatorienne.

L'intéressée et son fils étaient munis d'un simple passeport.

L'intéressée est par la suite devenue la mère d'un second enfant né en Belgique le 30 mars 2002.

Il est acquis que cet enfant, bien que né de mère équatorienne, s'est retrouvé apatride par l'absence de déclaration auprès des autorités diplomatiques et consulaires équatoriennes sur le territoire belge, et qu'il a subséquemment acquis la nationalité belge en vertu de l'article 10, alinéa 1, du Code belge de la nationalité.

Pour le reste, la situation de besoin de l'intéressée (et donc de ses enfants) n'est plus contestée : la requérante vit avec son époux, père de ses deux enfants, qui est venu la rejoindre en mars 2003. Le père ne travaille pas, et cette famille de quatre personnes occupe un logement exigu, dénué de luxe ou de confort, et qui se limite à deux petites pièces. La requérante a quant à elle immédiatement déclaré en toute bonne foi qu'elle exécutait un travail non déclaré pour survivre, et que cette activité lui rapport 500 euros par mois environ. Concernant cette activité non déclarée, le tribunal considère que refuser toute aide sociale pour ce seul motif aboutit à incruster les personnes concernées dans l'illégalité, et qu'au contraire, l'octroi d'une aide contrôlée et limitée permet de mettre un terme à ce genre de situation que l'on ne peut encourager.

On signalera encore que la demanderesse a introduit une demande d'autorisation de séjour pour

circonstances exceptionnelles sur base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 en février 2004, notamment en raison de la nationalité belge de l'enfant né le 30 mars 2002, mais aussi en fonction de l'ensemble des attaches sociales de la famille sur le territoire belge.

#### VI. - La situation des enfants

L'on ne pourrait reprocher à la demanderesse d'avoir pris la décision de rester en Belgique ni d'ailleurs de s'être abstenue d'avoir déclaré la naissance de son dernier enfant auprès des autorités consulaires et diplomatiques de son pays d'origine pour qu'il devienne apatride et obtienne par la suite la nationalité belge.

La demanderesse a opéré un choix qui, au-delà de toutes considérations politiques ou économiques, pourra permettre à son enfant, de nationalité belge, de connaître le pays où il est né, et qui est par ailleurs le seul qu'il ait apparemment jusqu'à présent connu.

On voit également mal comment on pourrait reprocher à la partie demanderesse son caractère inexpulsable, le ministère de l'Intérieur reconnaissant lui-même de longue date qu'aucune mesure d'éloignement ne peut être prise contre l'auteur d'un enfant belge, conformément à ce que prescrivent les articles 8, § 1<sup>er</sup> de la Convention européenne des droits de l'homme et 3, § 1<sup>er</sup> de son protocole additionnel n° 4.

Ces préliminaires étant posés, il est indéniable que l'enfant mineur, quelles que soient les motivations de sa mère pour s'établir sur le territoire belge et s'y maintenir, n'est en rien responsable de la situation. On peut même dire qu'il la vit comme un état permanent de force majeure, totalement irrésistible et indépendant de sa volonté. Cette réflexion concerne non seulement l'enfant qui a acquis la nationalité belge, mais également celui qui a la nationalité équatorienne.

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, § 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 transposée au cas d'espèce, et plus précisément à la situation des enfants qui, pour des raisons il est vrai «*autres que médicales*», mais tenant pour l'un d'eux à sa nationalité, acquise indépendamment de sa volonté, et pour les deux à leur minorité, ne peuvent être expulsés et se trouvent par conséquent dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire de leur propre initiative, d'autant qu'il s'agit de mineurs liés au sort de leur mère avec laquelle ils ont une vie familiale réelle, effective, confirmée par le dossier administratif du CPAS.

## VII. – Les droits de l'enfant

La requérante se réfère également à la Convention de New York du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, signée par la Belgique le 26 janvier 1990, et ratifiée le 16 décembre 1991.

Le texte de cette Convention induit une règle de non discrimination, sans pour cela exclure des différences de traitement fondées sur des considérations objectivables, de sorte que la règle de proportionnalité doit également être prise en considération lorsqu'on envisage l'application directe en droit interne de cet instrument supranational.

Au sujet de l'effet direct en droit interne des instruments internationaux ratifiés en bonne et due forme, on rappellera, pour qu'il en soit ainsi, que les instruments dont il est question, afin que l'on puisse réellement parler d'une possibilité d'effet direct, doivent contenir des dispositions claires générant des droits subjectifs définis de manière suffisamment précise ou objective.

Ainsi, de simples déclarations d'intention ou des engagements vagues, mal définis ou insuffisamment circonscrits, ne peuvent en tant que tels, directement générer des droits dans le chef d'un citoyen relevant d'un Etat signataire.

Si l'article 2.1 de ladite Convention prévoit que les Etats s'engagent à respecter et garantir les droits consacrés par la Convention, sans distinction de race, de nationalité ou autre, on s'aperçoit que la plupart des dispositions énoncées dans la foulée de cette déclaration de principe, ne contiennent pas de droits bien définis (sauf ceux qui doivent être consacrés de manière absolue, comme le droit à la vie), mais, trop souvent, et malheureusement, des déclarations d'intention dont la mise en œuvre est laissée à l'appréciation des Etats signataires, en fonction de leurs possibilités.

De la sorte, l'article 4 de la Convention de New York, dispose que : «*Les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale*».

L'engagement souscrit est donc vague, pour ne pas dire ambigu.

L'article 6 de cette même Convention exprime parfaitement cette ambiguïté dans la mesure où, s'agissant du droit à la vie, il le consacre en son point 1 comme un droit absolu, directement applicable, sans l'ombre d'un doute, dans les ordres juridiques internes des différents Etats signataires; par contre, s'agissant de la survie et du développement de l'enfant, les termes utilisés par l'article 6 en son point 2 sont à ce point nuancés qu'il paraît difficile d'en déduire un effet direct.

Le point 1 de l'article 6 de la Convention s'exprime en effet de la manière suivante : «*Les États parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie*»... Alors que le point 2 de la même disposition expose que : «*les États parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant*».

L'article 26 de la Convention de New York, prévoit quant à lui que :

«*1. Les États parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale.*

*2. Les prestations doivent, lorsqu'il y a lieu, être accordées compte tenu des ressources et de la situation de l'enfant et des personnes responsables de son entretien, ainsi que de toute autre considération applicable à la demande de prestation faite par l'enfant ou en son nom.*»

La conclusion qui s'impose à la lecture de cette disposition est que le point 1 de l'article 26 est une circonvolution tautologique utilisant d'autres mots pour, de façon inutilement obscure, renvoyer au droit national des Etats signataires qui resterait souverain pour déterminer les conditions d'octroi des prestations sociales dont pourraient bénéficier les enfants.

Le point 2 de l'article 26, par l'utilisation des termes «*lorsqu'il y a lieu*», ne peut en ce qui le concerne, on le comprend aisément, déboucher sur la reconnaissance d'un quelconque droit subjectif directement revendicable dans l'ordre interne des Etats signataires.

L'article 27 de la Convention de New York, pas plus que l'article 26, n'apporte de solution claire et directe puisque cette disposition prévoit que : «*Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.*»

Cette disposition ne fait que créer une simple obligation de «*moyen*» et non de «*résultat*» dans le chef des Etats signataires, et encore par rapport à une assistance matérielle de base, lorsqu'il y a une situation de besoin

dans le chef des personnes responsables de l'enfant, mais ne paraît pas générer en tant que telle un droit subjectif, ou suffisamment objectivable.

Les dispositions suffisamment claires, et donc d'application directe par rapport à l'intérêt des enfants, ne sont autres que les articles 2.2. et 3.1. de la Convention de New York.

L'article 3.1. énonce que : *«Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.»*

L'article 2.2. prévoit quant à lui que : *«Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.»*

Cette dernière disposition dont les termes impératifs sous-entendent une application directe est prudemment (et contradictoirement au sens péjoratif du terme faut-il bien avouer) subordonnée à des mesures appropriées à prendre par les Etats parties pour protéger les enfants contre les discriminations ou sanctions motivées, notamment par la situation juridique des parents (telle que celle des étrangers en situation illégale).

La question qui surgit à l'esprit est donc de savoir quelles sont les mesures appropriées prises (ou non) par la Belgique, Etat partie à la Convention de New York sur les droits de l'enfant.

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, n° du rôle 2548 et 2549).

Cet arrêt est également important dans la mesure où il a justement suscité une modification de l'article 57, § 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 les discriminations ou sanctions motivées notamment par la situation juridique de leurs parents séjournant illégalement sur le territoire. Cette modification a été complétée par un arrêté royal d'exécution du 24 juin 2004, publié au Moniteur belge le 1<sup>er</sup> juillet 2004, et normalement entré en vigueur le 11 juillet 2004.

Dans cet arrêt, 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 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, § 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 d'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, § 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 et si 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 considère que dans l'hypothèse d'enfants mineurs illégaux, au nom desquels leurs parents, également illégaux, réclament une intervention du CPAS, lesdits 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 se trouvant en situation illégale.

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 son arrêt du 4 novembre 1999, 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.

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 en 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.

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 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.

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 l'évaluation des besoins propres aux enfants il y a lieu, afin de ne pas verser dans d'inextricables calculs, de s'en référer, dans un but pragmatique, et

praticable par les CPAS, à une aide sociale financière correspondant à des charges objectives et facilement chiffrables, et à défaut, d'avoir recours si besoin aux barèmes du revenu d'intégration sociale.

Reste néanmoins à 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 devrait normalement être 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, § 2, de la loi du 8 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'aide 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 dans un Centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi.*

Ainsi, depuis peu, 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 (enfin) été pris.

Cet arrêté royal 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 18 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 l'enfant de nationalité belge ne peut être considéré comme séjournant illégalement sur le territoire.

Cette considération amène à écarter en ce qui le concerne, non seulement la loi programme modifiant l'article 57, § 2, mais encore son arrêté d'exécution du 24 juin 2004, publié au Moniteur belge du 1<sup>er</sup> juillet 2004, et entré en vigueur le 11 juillet 2004.

La présence au sein d'une même famille, dont les parents sont en situation illégale, d'un enfant mineur belge, et d'au moins un autre enfant mineur non belge (en situation illégale comme ses parents) crée une

situation hybride qui, de manière assez surréaliste devrait théoriquement amener le tribunal, d'une part à octroyer une aide sociale classique et sans restrictions au profit de l'enfant belge, et d'autre part à renvoyer l'autre enfant équatorien ainsi que ses parents vers l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, et par conséquent vers un des centres fédéraux d'accueil (in)déterminés dont, nonobstant l'arrêt d'exécution du 24 juin 2004, on ne connaît en l'état ni les adresses ou coordonnées, et a fortiori les capacités d'accueil.

Ces considérations conduisent finalement à se demander, au jour du prononcé du présent jugement, si l'article 57, § 2 modifié par l'article 483 de la loi programme et l'arrêt d'exécution du 24 juin 2004 peuvent recevoir une application effective, d'autant que l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile n'est pas présente à la cause et n'y a pas été appelée.

Au-delà du fait que le tribunal risquerait de renvoyer le mineur non belge ainsi que ses parents devant des centres mal ou non identifiés, voie non opérationnels, se pose, vu le traitement différencié de l'enfant belge par rapport à celui qui est de nationalité étrangère, la question cruciale du respect de la vie privée et familiale protégée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'est en effet pas anodin de relever que la notion de famille comprend naturellement, tant au sens commun que juridique, le père, la mère et les enfants, présentés comme, sauf exceptions liées à des circonstances exceptionnelles, une notion ou un concept indivisible amenant d'ailleurs très souvent à utiliser les termes de «noyau» ou de «sphère» familiale.

Ainsi, la famille est par définition présentée comme unie et sa dislocation ou sa séparation à l'intervention de l'autorité publique ne peut intervenir que dans des circonstances très graves et particulièrement exceptionnelles.

Le seul état de «*personnes en situation illégale*» sur le territoire belge dans le chef de quelques membres de la famille ne justifie pas en soi sa dislocation et un traitement discriminatoire de sa partie «*non belge*» par rapport à sa partie «*belge*». Un tel traitement est à n'en pas douter contraire au prescrit de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit, non seulement que «*Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale*», mais encore «*qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui*».

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 en l'espèce 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. Dans cette optique, il y a lieu de se pencher sur les trois critères auxquels l'article 8 subordonne l'admissibilité de l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit à la vie privée familiale, à savoir celui de la légalité, de la finalité, et enfin celui de la proportionnalité.

Concernant la légalité, on peut admettre qu'une partie de la famille se trouve bien en situation illégale sur le territoire, contrairement à un seul des enfants, le dernier-né de nationalité belge, et que cette situation présente certaines conséquences, notamment quant à l'application de l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976.

Au sujet de la finalité de cet article 57, § 2, on peut comprendre que le législateur, dans la dernière mouture de cette disposition, telle qu'adaptée par la loi programme du 22 décembre 2003, a visé la préservation de l'ordre du bien-être économique ainsi que social du pays, notamment en redéfinissant les modalités de l'aide sociale à servir aux mineurs se trouvant en situation illégale sur le territoire, de sorte que le but paraît légitime.

Néanmoins, quant à la proportionnalité des nouvelles dispositions (art. 57, § 2 modifié de la loi programme du 22 décembre 2003 et arrêté royal d'exécution du 24 juin 2004), force est de constater qu'un traitement différencié d'un enfant belge par rapport à la partie non belge de sa famille serait en l'espèce disproportionné vu :

- le jeune âge de l'enfant qui, pour être né le 30 mars 2002, n'est âgé que de deux ans et demi environ;
- les liens affectifs effectifs qui unissent les membres de cette famille qui n'est nullement disloquée;
- la scolarisation des deux enfants au sein du même établissement;
- la santé apparemment fragile du plus jeune des enfants;
- l'absence totale de liens qu'a l'enfant belge avec l'Equateur.

Compte tenu des circonstances propres au cas d'espèce, il y a lieu d'écarter l'article 57, § 2 ainsi que son arrêté d'exécution du 24 juin 2004 dans la mesure où l'application de telles dispositions à la famille dont il est question apparaîtrait totalement disproportionnée et constituerait à n'en pas douter une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le fait que les centres fédéraux ne soient à ce jour pas encore opérationnels n'autorise pas les CPAS à se limiter en l'état à un examen théorique de la situation de besoin. Raisonner de la sorte reviendrait à nier non seulement la volonté du législateur, mais surtout à violer, par rapport aux enfants mineurs concernés, des dispositions essentielles comme les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que l'article 3.1. de la Convention de New York.

Une aide sociale doit par conséquent pouvoir être accordée de manière non différenciée aux deux enfants car :

- le parent qui a en l'occurrence la charge des deux enfants mineurs (qui se trouvent, l'un en séjour illégal sur le territoire national, et l'autre pas) n'est pas en mesure d'en assumer l'entretien au regard de son état de besoin avéré;
- la demande articulée à titre subsidiaire par la partie demanderesse 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.

Les éléments qui précèdent permettent au tribunal d'accorder, au profit des enfants mineurs de la partie demanderesse, agissant en qualité de «représentant légal» de ces derniers, une aide sociale indifférenciée.

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 en sens contraire (ne se limitant pas à leur seule situation illégale sur le territoire nationale), les acteurs de premier plan par rapport à la satisfaction des besoins de leurs enfants.

Les éléments qui précèdent permettent au tribunal d'accorder, au profit des enfants mineurs de la partie demanderesse agissant en qualité de «représentant légal» de ces derniers, une aide sociale. Cette aide étant toutefois réclamée depuis la date du 1<sup>er</sup> avril 2004 jusqu'à ce jour, se pose la question d'éventuels «arriérés» d'aide sociale.

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 1<sup>er</sup> de la loi organique des CPAS 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 comparaison à cette nouvelle catégorie de revenus de remplacement.

La Cour a à cette occasion rappelé en substance que :

«l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 précitée 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 à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976, une différence de traitement est 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 (art. 1<sup>er</sup>). 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 (art. 57, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2); l'aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique (art. 57, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3); il est prévu que l'aide matérielle est accordée sous la forme la plus appropriée (art. 60, § 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 au Centre concerné 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 et 17 septembre 2003, considère que la partie demanderesse a droit à une aide sociale en qualité de représentant légal de ses enfants mineurs, mais que cette aide sera toutefois limitée à la prise en charge par le Centre public d'aide sociale d'une aide matérielle essentiellement en nature, à dater du prononcé du jugement seulement.

Il n'est en effet pas démontré par la production de preuves d'importants arriérés de loyers ou de charges d'eau, de gaz et d'électricité, qu'il existerait des effets

encore actuels d'une existence non-conforme à la dignité humaine menée précédemment empêchant aux personnes concernées, étant les enfants mineurs, de mener désormais une vie conforme à la dignité humaine, et ce grâce à une aide sociale matérielle accordée dès à présent, c'est-à-dire à partir du prononcé du jugement.

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 le chauffage de l'immeuble occupé par les enfants mineurs qui doivent en outre pouvoir bénéficier d'une aide complémentaire équivalent aux prestations familiales garanties dans le but de couvrir ce qui a trait à leur entretien quotidien ainsi qu'à leur éducation, dernière notion qui implique la prise en charge de frais et repas scolaires, mais aussi de colis alimentaires et de vêtements.

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

- soins de santé : les frais médicaux nécessaires aux trois enfants 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. Ainsi, un paiement partiel du loyer exposerait toute la famille, en ce compris les enfants, à une expulsion;
- 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 scolaires servis au quotidien pendant

la semaine au sein de l'école; cette prise en charge s'opérera par le paiement direct des repas à l'école à partir de la date du prononcé du présent jugement; pour les autres repas, ainsi que pour les repas complets des jours de week-ends et de congés scolaires, le Centre fournira des repas en nature, éventuellement sous la forme de colis alimentaire;

- hygiène et vêtements : le Centre prendra aussi en charge les frais inhérents aux vêtements et à leur entretien, à l'hygiène corporelle des enfants ainsi qu'à celles 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;
- déplacements : le Centre prendra également en charge les frais de déplacements sur production de justificatifs, étant entendu que ces frais de déplacement doivent être justifiés par l'entretien et l'éducation des enfants (médecins, consultations médicales, trajets scolaires, ...).

#### **Par ces motifs,**

Le tribunal,

Statuant contradictoirement,

(...)

Déclare les recours de la partie demanderesse recevables;

Déclare le recours formulé par la partie demanderesse en sa qualité d'administrateur et de représentant légal de la personne et des biens de ses enfants mineurs, A., né en Equateur le 29 août 2000, et B., née en Belgique le 30 mars 2002, en partie fondée, dans la mesure précisée ci-après;

Condamne le CPAS défendeur à octroyer aux deux enfants dont l'identité est précisée au présent dispositif, à titre d'aide sociale matérielle, 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, 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;
- 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 pris à l'école, au moyen du règlement direct des factures émises par l'école, ainsi que la fourniture en nature d'autres repas pendant les week-ends et jours fériés, notamment par l'octroi de colis alimentaires;
  - 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 liés à la scolarité des enfants, au moyen du paiement des factures directement à l'école, ainsi que la fourniture du matériel scolaire nécessaire qui ne serait pas fourni ni facturé par 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;

Dit le présent jugement exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution ni cantonnement;

(...)

*Sièg. : M. D. Dumont (juge), MM. P. Grassi et Ph. Deron (juges sociaux);*

*Plaid. : Me J. Maneaut (loco B. Voos), Me R. Mettieu (loco M. Legein).*

**[Publié dans le « Journal du Droit des Jeunes »  
n° 239, novembre 2004, p. 36]**