

Trib. Trav. Liège – 10 septembre 2004

Aide sociale – Famille en séjour illégal – Art. 57 §2 Loi 76 – Refus du CPAS – Convention internationale des droits de l'enfant – Effet direct et de stand still – Droit à l'aide pour les enfants – Aide en nature dans un centre – A.R. 26 juin 2004 – Droit au respect de la vie privée et familiale – Droit à une aide financière et en nature à charge du centre.

Les moyens ainsi mis en œuvre par le législateur pour obliger les personnes en séjour illégal à quitter le territoire deviennent disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi lorsque les destinataires de la règle sont des enfants dont le sort dépend pour le tout de l'attitude délibérée ou contrainte de leurs parents. L'article 57 § 2 ne vise pas les étrangers qui sont dans l'impossibilité catégorique de donner suite à un ordre de quitter le territoire, il ne s'applique donc pas à la demande concernant des enfants.

Si l'application directe de la Convention des droits de l'enfant est discutable, il faut lui reconnaître un effet dit de « Stand still » ou encore « de cliquet » qui interdit au législateur de légiférer pour les enfants en deçà des normes égalitaires de l'ancien article 57 de la loi organique de 1976 sur les CPAS.

Hormis les nécessités tout à fait spécifiques aux enfants tels que l'habillement, les repas scolaires, la literie, etc..., il ne semble pas en pratique possible de permettre des soins et une alimentation adéquate pour les enfants eux-mêmes sans octroyer une partie de l'aide en espèces.

L'A.R. du 24 juin 2004 qui fixe les modalités d'octroi de l'aide matérielle par les Centres aux mineurs s'écarte de l'idée de la Cour d'Arbitrage (aide en nature individuelle à modaliser). Il aboutit à séparer les enfants de leurs parents. Une telle rupture du lien familial est manifestement disproportionnée aux deux objectifs poursuivis et représente une atteinte inacceptable au droit à la vie familiale de l'enfant. Cette Modalité d'aide doit être écartée en application de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui garantit le droit aux relations familiales.

En cause de Mr et Mme I. agissant en qualité de représentant légal de ses deux enfants M. (né le : 11 ans) et A. (née le : 13ans)c./ cpas de Liège ; En présence de L'Etat Belge

1. Procédure

(...)

2. Motivation

A. Les deux enfants, A. (13ans) et M. (11 ans) sont originaire de Serbie et sont de nationalité yougoslave.

Leurs parents ont introduit une première demande d'asile en 1995, sont retournés au pays d'origine en 1997 et revenus en Belgique en mai 2002, époque à laquelle fut introduite une seconde demande d'asile. Un refus de séjour avec ordre de quitter le territoire fut notifié et, le 15/07/2003, le Conseil d'Etat a rejeté le recours introduit contre l'O.Q.T.

Il est affirmé qu'une demande de séjour pour raison exceptionnelle a été introduite sur base de l'article 9 al. 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur le séjour mais on ignore quand et la preuve n'en est pas déposée au dossier. Le 27/10/2003, le père des enfants a introduit une demande d'aide sociale en leur nom et pour leur compte propre.

Dans sa décision notifiée le 21/11/2003, le CPAS refuse l'aide au motif suivant :

« article 57 § 2 vu l'illégalité de séjour pour les enfants ».

Il est demandé à titre principal une aide sociale équivalente au R.I. taux isolé majoré avec enfants à charge ainsi que l'équivalent des prestations familiales garanties et, à titre subsidiaire, une aide financière de 5,00 € par jour et par enfant ainsi que l'équivalent des prestations familiales garanties et des aides en nature.

B. Les deux enfants sont régulièrement scolarisés en 4^{ème} et 2^{ème} années primaires.

L'enquête sociale réalisée le 22/10/2003 décrit le logement familial comme bien tenu mais constate aussi qu'il y fait froid par défaut d'isolation.

Le rapport de synthèse du 9/12/2003 estime qu'au vu de l'ensemble des rapports, il n'y a aucun doute sur l'effectivité de la résidence et l'état de besoin de la famille. Il résulte également du dossier que la famille est aidée par la Croix Rouge, l'A.S.B.L. 'Points d'appui' et les « Restos du Cœur ».

Il semble que c'est le centre d'accueil de Rixensart qui avait été désigné en « Code 207 », c'est à dire en application de l'article 57 ter de la loi de 1976 sur les CPAS. mais, en application de l'article 54 § 1 al. 2 de la loi du 15/12/1980 sur le séjour, la désignation du lieu

obligatoire d'inscription prend fin par la décision définitive du recours au Conseil d'Etat.

3. Discussion

A. Il est certain que par application de l'article 57 § 2 de la loi du 08/07/1976 organique des CPAS, les parents n'ont plus qu'un droit à l'aide médicale urgente dès l'instant où ils doivent être considérés comme séjournant illégalement en Belgique.

B. On pourrait, mais le fondement légal n'est pas certain puisqu'il n'y a pas d'ordre de reconduire, soutenir que les petites A. et M. sont en séjour réputé illégal parce que leur propre situation au regard du séjour suit celle de leurs parents. Toutefois, si l'on s'écarte ainsi d'une application littérale et exégétique du texte de l'article 57 § 2 de la loi 1976, alors il s'impose d'adopter une méthode d'interprétation et d'application téléologique, c'est à dire, celle qui consiste à interpréter le texte légal selon son objet et selon son but.

Or, dans cette perspective, tout démontre que la volonté du législateur consiste à utiliser l'arrêt de l'aide sociale comme un des instruments de la politique d'immigration en « coupant les vivres » aux étrangers en séjour illégal pour les décourager à demeurer sur le territoire.

Les moyens ainsi mis en œuvre par le législateur deviennent pourtant disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi lorsque, comme en l'espèce, les destinataires de la règle seraient âgées de 13 et 11 ans dont le sort dépend pour le tout de l'attitude délibérée ou contrainte de leurs parents.

Dès lors, dans la mesure où l'article 57 § 2 ne vise pas les étrangers qui sont dans l'impossibilité catégorique de donner suite à un ordre de quitter le territoire, il ne s'applique évidemment pas. Il ne s'applique donc pas à la demande concernant les deux jeunes filles.

On sait que les juridictions de tous niveaux et de toute nature ont procédé à une telle application de la loi (voir notamment Cour d'Arbitrage 30/06/1999 n° 80/99 J.L.M.B. p 1159, voir également Cassation 17 juin 2002, J.L.M.B. 11/10/2002 p 1420 et note de J.-F. FUNCK).

C. L'interprétation et l'application de la loi en cohérence et en conformité avec l'ensemble des normes de tous les niveaux aboutissent à la même solution. Cette 3^{ème} méthode mise en évidence par M.M. F. OST et M. VAN DE KERKHOVE et qui est généralement appelée « méthode systémique » impose aux juridictions de chercher à reconstruire la cohérence du système juridique fragmenté et à « inscrire la solution adoptée dans l'ordonnement d'ensemble logique du système juridique ».

A cet égard, il importe de tenir compte de la garantie de vie conforme à la dignité humaine qui est inscrite à l'article 23 de la Constitution et dont personne ne soutient qu'elle aurait été écartée par une simple disposition législative.

A cet égard aussi, il y a lieu de faire application de la Convention de NEW-YORK relative aux droits de l'enfant adoptée le 20/11/1989 et approuvée par loi du 25/11/1991 (en vigueur depuis le 15/01/1992).

Ce n'est pas la généralité des termes contenus à l'article 3 de cette convention qui intéresse, mais bien plutôt l'article 26.1 qui dispose.

« 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 ».

C'est à la Cour d'Arbitrage que revient le mérite d'avoir rappelé l'existence de la Convention des droits de l'enfant dans la matière de l'aide sociale aux enfants d'étrangers en séjour illégal (voir C.A. 106/2003 du 22/07/2003 ; voir également C.A. 126/2003 du 01/10/2003).

S'il peut se discuter que les dispositions concernées de la Convention des droits de l'enfant sont ou non directement applicables en droit interne, à tout le moins est-il indiscutable que cette Convention a acquis, par sa loi d'approbation du 25/11/1991, un effet dit de « Stand still » ou encore « de cliquet » qui interdit au législateur de 1996 qui a inséré l'article 59 § 2 de la loi (ainsi qu'aux législateurs qui l'ont suivi) de légiférer pour les enfants en deçà des normes égalitaires de l'ancien article 57 de la loi organique de 1976 sur les CPAS.

D. Les deux arrêts de la Cour d'Arbitrage précités étant rendus sur question préjudicielle, ils n'ont qu'un effet relatif au litige spécifique qui avait été soumis par la juridiction a quo.

Mais, sans toutefois pouvoir être suivis sur tous les points, ces arrêts dégagent des lignes directrices qui peuvent aider à l'élaboration constructive d'un système cohérent.

La Cour d'Arbitrage indique qu'à ses yeux, une aide sociale ne pourrait être octroyée à un enfant de parents en séjour illégal que dans le respect de trois conditions :

Les autorités compétentes doivent avoir constaté que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien ;

Il doit être établi que la demande concerne les dépenses indispensables au développement de l'enfant au bénéfice duquel elle est réclamée ;

Le CPAS doit s'assurer que l'aide sera exclusivement consacrée à couvrir ces dépenses.

Le but évident du système ainsi imaginé est de secourir l'enfant sans favoriser, même indirectement, le séjour illégal des parents.

Toutefois, il n'échappe à personne que, hormis les nécessités tout à fait spécifiques aux enfants tels que l'habillement, les repas scolaires, la literie, etc..., il ne semble pas en pratique possible de permettre des soins et une alimentation adéquate pour les enfants eux-mêmes sans octroyer une partie de l'aide en espèces.

Il y a dès lors lieu d'octroyer pour les deux enfants l'aide déterminée au dispositif ci-après.

E. Certes, l'article 483 de la loi-programme du 22/12/2003 [M.B. du 30/12/2003] modifie l'article 57 § 2 de la loi organique des CPAS en précisant que le CPAS conserve comme mission de constater l'état de besoin de l'enfant et l'impossibilité de ses parents d'y pourvoir et de statuer sur l'octroi de cette aide.

A ce stade, la nouvelle disposition législative constitue un écho à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage mais tout en uniformisant l'aide en nature qui est apportée aux mineurs :

« Cet arrêt crée sur le terrain une grande confusion dans la mesure où il est difficile pour les CPAS (souligné par le Tribunal) de concrétiser cette aide en nature en respectant les critères déterminés par la Cour d'Arbitrage » (...) « Afin d'éviter que l'aide matérielle ne soit détournée de son objectif initial, celle-ci sera exclusivement organisée à partir des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. » (Doc. Parl. Ch. sess. 2003-2004 n° 51.0473/00 p 223-224)

L'idée émise par la Cour d'Arbitrage de l'octroi d'une aide appropriée couvrant des dépenses indispensables au développement de l'enfant et exclusivement consacrée à ces dépenses est ainsi confiée, par le nouvel article 57 § 2, non plus aux CPAS mais aux Centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Les modalités de l'octroi de l'aide matérielle par les Centres aux mineurs ont été fixées par l'A.R. du 24 juin 2004 (M.B. 0/07/2004).

S'écarter toutefois définitivement de l'idée émise par la Cour d'Arbitrage (aide en nature individuelle à modaliser). L'article 4 de l'A.R. du 24/06/2004 précise que l'aide en nature dont il est question sera la désignation pour le mineur d'un hébergement dans le Centre d'accueil déterminée par le CPAS en concertation avec le FEDASIL.

Il s'ensuit qu'en ce qui concerne concrètement les enfants I. celles-ci devraient par principe être séparées de leurs parents et hébergées dans un des 17 Centres fédéraux de Belgique dont les plus proches de Liège sont Bovigny, Saint-Trond et Jodoigne.

Il n'est pas permis de fragmenter ainsi une relation familiale et de soustraire un enfant d'un an à ses parents pour le placer dans un Centre à 50 ou 100 km de ceux-ci au motif qu'il importe de veiller à son entretien.

Une telle rupture du lien familial est manifestement disproportionnée aux deux objectifs poursuivis (prendre soin de l'enfant – dont on peut rappeler qu'il a autant besoin de la présence de ses parents que d'un hébergement décent – et éviter que l'aide ne soit détournée au profit de ses parents).

Une telle application mécaniste de l'article 57 § 2 nouveau de la loi conduirait en l'espèce à porter une atteinte inacceptable au droit à la vie familiale de l'enfant qu'on entend protéger. cette Modalité d'aide, prévue par l'A.R. du 24/06/2004, doit être écartée en application de l'article 8 de la Convention européenne

de sauvegarde des droits de l'homme qui garantit le droit aux relations familiales.

Dans une matière voisine, la Cour d'Arbitrage a déjà estimé dans son arrêt 69/2 du 27/11/2002, qu'il s'impose de lire l'article 57 ter 1 comme comportant l'obligation d'accorder une dérogation à l'inscription d'office dans un Centre dès lors que « son application aurait pour conséquence d'empêcher les personnes qu'il vise de vivre avec une ou plusieurs personnes avec lesquelles elles forment une famille et qui ont droit à l'aide sociale en Belgique ou ont été autorisées à y séjourner ».

Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'accorder pour les enfants A. et M. I. l'aide sociale telle qu'elle est modalisée au dispositif ci-dessous.

4. Décision

Dit la demande en intervention volontaire de l'Etat Belge recevable et fondée.

Dit que les enfants A. et M. ont droit à une aide sociale depuis le 01/08/2004 selon les modalités suivantes :

1. sous forme d'aide financière destinée à leur alimentaire : un montant correspondant à deux fois la différence entre l'aide sociale à un taux famille monoparentale avec enfant à charge et l'aide sociale à un taux personne isolée, soit un montant de 397,00 € / mois (198,50 x 2).

2. sous forme d'aide matérielle :

la prise en charge de leur habillement complet (de l'anorak aux chaussures en passant par le linge de corps et autres vêtements) ;

la prise en charge de sa literie complète : matelas, couette, draps, oreiller s'il en est besoin ;

la prise en charge des repas scolaires ;

la prise en charge de ses frais essentiels pour les jeux et loisirs.

Siég. : J.P. Moens, Président, J.-L. Keutgen et R. Vlieghe, juges sociaux

Min. pub. : Mr Chr. Gaber, Substitut

Plaid. : MMe Potier, Collotta, se substituant à Pire et Eric Lemmens

\\Sdj_nt\d\Fichiers

Communs\Word\AUTFICH\Dactylo\Wivine\Trib.
Trav. Liège10-09-04.doc