

Le droit à l'aide sociale des mineurs étrangers non accompagnés

par Charlotte van Zeebroeck et Benoît Van Keirsbilck
Service droit des jeunes de Bruxelles

La décision rendue par le Tribunal du travail de Bruxelles le 24 février dernier ⁽¹⁾ est une belle occasion de rappeler quelques principes concernant le droit d'un mineur étranger non accompagné à l'aide sociale.

On entend beaucoup de choses concernant le droit à l'aide sociale des mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Trop souvent, les CPAS disent encore que «un mineur n'a pas droit à l'aide sociale». En outre, on exige la possession de documents de séjour et ces jeunes sont régulièrement renvoyés d'un CPAS à l'autre, vers le SAJ ou encore vers un centre d'accueil.

Un bon nombre de ces affirmations sont tout simplement fausses. D'autres sont exactes dans des cas bien précis. L'ensemble mérite en tous cas d'être clarifié. C'est ce qui va être tenté dans les lignes qui suivent.

On rappellera d'abord les principes généraux pour ensuite analyser le type d'aide à laquelle le MENA peut prétendre et quelle est l'aide la plus appropriée. Il s'agira après cela d'aborder l'influence de la situation de séjour sur le type d'aide octroyée. Enfin, on abordera les questions de compétence territoriale des CPAS et les recours. Vous trouverez également en annexe les bases légales du droit à l'aide sociale des MENA.

I. Le principe général : tout mineur a un droit personnel à l'aide sociale

La loi organique des CPAS prévoit en son article 1^{er} que «le droit à l'aide sociale peut être exercé par toute personne qui se trouve dans un état de besoin ne lui permettant pas de mener une vie conforme à la dignité humaine». Le principe est la reconnaissance de ce droit à toute personne résidant effectivement en Belgique, quelle que soit sa nationalité, son statut administratif (à l'exception des adultes en séjour illégal, voir ci-après) et son âge. L'enfant est une personne et a donc droit à l'aide sociale.

Ceci a d'ailleurs été confirmé par différents tribunaux du travail (de Mons, jugement du 24 avril 2002, J.D.J. n° 220, décembre 2002, 42; de Bruxelles, jugement du 28 février 1996, JDJ, n° 156, juin 1996, 296). Il a été reconnu que ce droit appartenait également à titre personnel au mineur. Si, en principe, il est exercé au nom du mineur par ses représentants légaux, il s'impose de reconnaître au mineur la capacité d'exercer seul son droit à l'aide sociale lorsque ses représentants légaux (donc le tuteur également) ne le font pas pour lui. Tout ceci est bien évidemment applicable aux MENA.

II. Le type d'aide sociale que peut octroyer le CPAS au MENA

Sur la base de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 (spécialement des articles 1^{er} et 57 à 68): l'aide sociale (sensu stricto) peut revêtir plusieurs formes: financière, matérielle, médicale, éducative, juridique, etc. ⁽²⁾ Les conditions d'octroi ne sont pas définies de manière aussi précises qu'en matière de revenu d'intégration sociale (R.I.S.). L'octroi de cette aide sociale est soumis à deux conditions:

1. Se trouver dans un état de besoin : le demandeur doit prouver que sans l'aide sociale octroyée par le CPAS, il ne peut mener une vie conforme à la dignité humaine;
2. Se trouver sur le territoire du Royaume.

Donc, le MENA qui a sa résidence habituelle et effective ⁽³⁾ sur le territoire d'une commune belge et qui se trouve dans une situation contraire à la dignité humaine peut prétendre à une aide sociale (sensu stricto) du CPAS.

En effet, son octroi n'est pas lié à l'âge du demandeur d'aide sociale : un mineur a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, quel que soit son âge. En outre, «le droit à l'aide sociale existe indépendamment d'erreurs, d'ignorance, de négligence ou de faute du demandeur» (Cass. 10 janvier 2000).

L'octroi de l'aide sociale n'est pas non plus conditionné par la nationalité. Par contre, on verra que le principe de l'accès «généralisé» à l'aide sociale comporte certaines limites, notamment en fonction de la situation de séjour du demandeur d'aide sociale.

Dans la mesure où le droit au revenu d'intégration n'est reconnu qu'aux nationaux, aux ressortissants européens, aux réfugiés, aux apatrides et aux étrangers inscrits au registre de la population de plus de 18 ans, l'aide sociale au sens strict est la seule mesure d'assistance à laquelle ont accès les MENA, quel que soit leur statut administratif (candidats réfugiés ou non).

(1) Cette décision a été publiée dans le JDJ n° 254, avril 2006, p. 39.

(2) Loi du 8 juillet 1976, Art. 57. § 1^{er} : «Sans préjudice des dispositions de l'article 57ter, le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

§ 3. Le centre exerce la tutelle ou à tout le moins assure la garde, l'entretien et l'éducation des enfants mineurs d'âge lorsqu'ils sont confiés par la loi, les parents ou les organismes publics.»

(3) Il s'agit d'une question de fait qui peut être prouvée par toute voie de droit : enquête sociale, témoignages, etc.

Le droit à l'aide sociale des mineurs étrangers non, accompagnés

FICHE - JDJ

III. L'aide la plus appropriée à un MENA

L'article 57 §1 de la loi organique des CPAS dispose: « sans préjudice des dispositions de l'article 57ter (étrangers soumis au plan de répartition), le CPAS a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique ».

L'aide qui doit être octroyée par le CPAS doit être l'aide la plus appropriée, la plus adéquate (article 60 §3 de la loi organique). Le CPAS doit déterminer cette aide après avoir effectué une enquête sociale selon les méthodes les plus adaptées du travail social, débouchant sur un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue de l'état de besoin du MENA et débouchant sur les moyens les plus appropriés d'y faire face.

Le type d'aide n'a de limite que l'état de besoin et l'imagination des travailleurs sociaux. Elle est individualisée : sa nécessité, sa nature, son ampleur varient en fonction de la situation concrète de chaque demandeur; l'état de minorité constitue évidemment un critère d'appréciation important !

Concernant l'état de besoin des MENA, il faut tenir compte de leurs besoins spécifiques, dont notamment :

- les besoins liés à la scolarité ou à la formation : frais d'inscription scolaire, de matériel scolaire, de déplacements, etc.;
- les soins de santé;
- les besoins éducatifs ⁽⁴⁾;
- le logement;
- la nourriture;
- l'habillement;
- tous les autres « besoins de base ».

Le CPAS ne doit bien entendu pas tout faire lui-même. Il peut créer des services spécifiques là où le besoin s'en fait sentir ou passer des conventions avec des services existants pour assurer la guidance nécessaire. Il garde toujours un rôle de coordination de l'intervention. Concrètement, le CPAS pourrait par exemple prendre en charge l'aide éducative sous forme de couverture de l'intervention d'un service d'aide éducative existant (centre de guidance, service d'hébergement pour mineur, service d'accompagnement de familles d'accueil, etc.).

Concernant l'aide, elle pourra être:

- une aide financière régulière (souvent l'équivalent du RIS);
- une aide en matière de logement :
 - frais de déménagement et d'emménagement

- paiements exceptionnels, inscription scolaire, etc.).

Une partie de la jurisprudence s'écarte de la référence au montant du RIS et fixe le montant de l'aide sociale sur la base du seul examen de l'état de besoin, ce qui a abouti souvent à l'octroi d'une somme inférieure au RIS. Cette pratique est contestable dans la mesure où le montant du R.I.S. est déterminé eu égard au critère de ce qui est nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine (or, il est déjà bien souvent insuffisant) !

IV. Le droit à l'aide sociale est différent en fonction de la situation de séjour du MENA

Il faut distinguer la situation du MENA demandeur d'asile du MENA non demandeur d'asile et pour chacun d'entre eux, l'état de la procédure. Précisons d'emblée que tous les MENA ont droit à une aide de la part des pouvoirs publics. Selon les cas, cette aide sera accordée en nature dans un centre d'accueil, dans une initiative locale d'accueil (ILA) organisée par un CPAS, à charge du CPAS du lieu de vie ou d'une autre commune.

I) Le MENA demandeur d'asile

a) Au stade de la recevabilité

Pendant cette première période et dès le jour de sa demande d'asile, le MENA est en général accueilli dans un centre d'accueil pour demandeur d'asile (centre FEDASIL ⁽⁶⁾, désigné selon le code 207 - centre d'accueil). Il recevra dans ce centre une aide sociale en nature, en application de l'article 57 ter de la loi de 1976 ⁽⁷⁾. Il n'aura donc pas droit à l'aide sociale à charge d'un CPAS (sauf s'il se trouve dans un état de besoin face à certains frais – déplacements, vêtements, loisirs, frais scolaires, ... – qui ne sont pas pris en charge par le centre ou FEDASIL, il pourrait alors introduire une demande d'aide sociale ponctuelle au CPAS). Ce stade peut se prolonger si le MENA reçoit une réponse négative de la part de l'Office des étran-

(4) Pour rappel, l'aide éducative est explicitement prévue à l'article 60, § 4 de la loi organique qui prévoit que « le CPAS assure, en respectant le libre choix de l'intéressé, la guidance psychosociale, morale ou éducative nécessaire à la personne aidée, pour lui permettre de vaincre elle-même progressivement ses difficultés ».

(5) Voir l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le CPAS à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri (M.B. 5 octobre 2004). Une personne sans-abri est « une personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition » (art. 1).

(6) Depuis l'adoption de la loi-programme du 22 décembre 2003, les compétences de FEDASIL ont été élargies dans des domaines divers, tels que la désignation du lieu obligatoire d'inscription (code 207). En vertu de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers, les demandeurs d'asile se voient désigner un lieu obligatoire d'inscription dès l'introduction de leur demande d'asile et ce, pendant toute la durée de la procédure.

Le droit à l'aide sociale des mineurs étrangers non, accompagnés

gers au sujet de sa demande d'asile et introduit un recours urgent auprès du CGRA.

Ce n'est que si le MENA peut démontrer qu'il n'a pas pu recevoir l'accueil attendu dans le centre désigné en application du code 207-centre d'accueil (pour faute de place par exemple) ou qu'il a obtenu la levée de la désignation qu'il pourra solliciter l'aide sociale au CPAS ⁽⁸⁾.

Si le mineur demandeur d'asile ne souhaite pas habiter dans un centre d'accueil, mais par exemple chez des amis ou des membres de sa famille élargie, il en a la possibilité. Dans ce cas, il n'aura plus droit qu'à l'aide médicale du centre d'accueil vers lequel il avait été dirigé. Il n'aura pas droit à une aide sociale du CPAS, à moins d'obtenir de FEDASIL le changement du code 207-centre d'accueil en code 207-CPAS. Mais pour ce faire, il doit disposer d'arguments solides (autant préciser que l'hypothèse est peu probable).

b) Au stade du fond

Lorsque la demande d'asile du mineur est déclarée recevable, le mineur qui résidait dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile pourra en principe rester dans ce centre, en tous cas jusqu'à sa majorité. Il continuera alors à y recevoir l'aide sociale en nature.

Dans ce cas, le mineur ne recevra aucune aide sociale financière du CPAS (sauf, comme précisé ci-dessus, s'il se trouve dans un état de besoin face à certains frais – déplacements, vêtements, loisirs, frais scolaires, etc. – qui ne sont pas pris en charge par le centre ou FEDASIL, il pourrait alors introduire une demande d'aide sociale ponctuelle au CPAS).

Par contre, si le mineur souhaite quitter le centre et habiter seul, il a droit à l'aide sociale financière du CPAS. Il doit alors introduire une demande de code 207-CPAS auprès du « *dispatching* » ⁽⁹⁾ de FEDASIL. Il se verra alors désigner un CPAS dans le cadre du plan de répartition des candidats réfugiés (**Code 207-CPAS**) ⁽¹⁰⁾. C'est ainsi que, par exemple, un demandeur d'asile résidant à Bruxelles pourra se voir désigner le CPAS de Furnes ou de Bertrix. Ceci complique passablement les relations entre le demandeur d'asile et le centre censé lui accorder l'aide ⁽¹¹⁾. De plus, les coûts des déplacements entre le lieu du domicile et le CPAS ne sont pratiquement jamais pris en charge par le CPAS lui-même (or, ils peuvent être élevés). Cependant, le tuteur du MENA ne doit pas hésiter à introduire une telle demande d'aide financière au CPAS. FEDASIL ne prend en charge les frais de transport que pour le premier déplacement du mineur vers le CPAS, une fois sa demande d'asile déclarée recevable. Le tuteur doit également vérifier auprès du CPAS désigné les possibilités de percevoir autrement l'aide et éviter ainsi des déplacements inutiles.

Si aucun CPAS n'a été désigné par un « code 207 », le MENA pourra solliciter l'aide du CPAS de la commune où

il est inscrit dans les registres d'attente ou de la commune où il réside s'il n'y est pas inscrit.

L'aide sociale financière octroyée sera dans la plupart des cas, mais pas de façon systématique ⁽¹²⁾, équivalente au revenu d'intégration sociale (R.I.S.) au taux isolé (si le mineur vit seul) ou au taux cohabitant (si le mineur vit avec d'autres personnes et qu'il y a une prise en charge collective des frais communs). En outre, d'autres aides spécifiques doivent également lui être octroyées en fonction de sa situation et de son état de besoin (frais scolaires, frais de déplacement, de santé, de loisirs, etc.).

c) Le mineur a été reconnu réfugié

S'il a moins de 18 ans, le MENA pourra bénéficier de l'aide sociale (au sens strict), en fonction de son état de besoin, qui lui sera versée par le CPAS du lieu de sa résidence, le code 207 n'étant plus applicable.

Dès ses 18 ans, le jeune ex-MENA a droit à l'intégration sociale et donc, éventuellement, au revenu d'intégration sociale (RIS). Le CPAS compétent est, sauf exceptions ⁽¹³⁾, le CPAS du lieu de sa résidence habituelle et effective (article 1). Il est donc assimilé aux Belges pour toutes les questions d'octroi du droit à l'intégration sociale ⁽¹⁴⁾.

d) Le mineur n'a pas été reconnu réfugié et sa procédure d'asile est terminée

Lorsqu'un MENA demandeur d'asile reçoit une décision négative du CGRA (en recevabilité) ⁽¹⁵⁾ ou de la CPRR ⁽¹⁶⁾, la procédure d'asile est définitivement clôturée et un ordre de reconduire est généralement délivré à son tuteur. À ce stade, seul un recours au Conseil d'État peut encore être introduit.

Si le mineur introduit un tel recours son droit à l'aide sociale est maintenu pendant toute la durée de la procédure devant le Conseil d'État ⁽¹⁷⁾. Il garde donc l'aide en fonc-

(7) Voyez l'article 57 ter de la loi organique des CPAS: «le demandeur d'asile auquel a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription, en application de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, un centre que l'État, une autre autorité ou un ou plusieurs pouvoirs publics organise ou un lieu où une aide est fournie à la demande de l'État et à ses frais, ne peut obtenir l'aide sociale que dans ce centre ou dans ce lieu. Cette aide sociale doit permettre à l'intéressé de mener une vie conforme à la dignité humaine».

(8) Cour Trav. Liège, 24 avril 2002, inédit.

(9) N° de téléphone du dispatching pour les mineurs : 02/205.57.87

(10) Parfois également appelé «code 207-commune».

(11) Notons que le CPAS du «Code 207» pourra demander au CPAS du lieu de résidence de procéder à l'enquête sociale.

(12) Cela dépend d'un CPAS à l'autre.

(13) Voir ci-après : le CPAS compétent

(14) Article 23 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés: «Les États contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux».

(15) Commissariat général aux réfugiés et apatrides.

(16) Commission permanente de recours des réfugiés.

Le droit à l'aide sociale des mineurs étrangers non, accompagnés

FICHE - JDJ

tion de la situation qui était la sienne au moment d'introduire ce recours (dans un centre, à charge d'un CPAS).

S'il n'introduit pas de recours devant le Conseil d'État FEDASIL pourrait ne plus lui accorder d'aide sociale en nature. Cependant, dans la pratique il peut généralement rester dans le centre d'accueil tant qu'il est mineur. La procédure d'asile étant totalement terminée, la désignation d'un centre ou d'un CPAS (code 207 centre ou CPAS) prend fin. Cela signifie que c'est le CPAS du lieu de la résidence effective qui devient compétent.

Si le MENA ne reste pas dans un centre, il a droit à une aide sociale (au sens strict) à charge du CPAS. En effet, dans ce cas, le MENA peut être dans une des situations suivantes :

- être en séjour illégal;
- bénéficier d'une prolongation de l'Ordre de reconduire qu'il a reçu;
- recevoir une déclaration d'arrivée;
- recevoir un Certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE) temporaire ou définitif;

Dans ces trois derniers cas, après avoir demandé l'application de la circulaire du 15 septembre 2005 relative au séjour des MENA.

Ces différentes hypothèses sont exposées ci-dessous.

II) Le MENA non demandeur d'asile et en possession d'un titre de séjour précaire (en possession d'un ordre de reconduire avec prolongations, d'une déclaration d'arrivée (DA) ou d'un CIRE provisoire)

- Si le mineur réside dans un centre, il aura droit à l'aide en nature dans ce centre.
- Si le mineur réside seul, il aura en principe droit à l'aide sociale à charge du CPAS de son lieu de résidence. En effet, l'article 57 § 2 de la loi organique ⁽¹⁸⁾ qui limite l'octroi d'une aide sociale à l'AMU ⁽¹⁹⁾, à l'aide strictement nécessaire pour quitter le pays et à l'aide matérielle dans un centre d'accueil pour les enfants illégaux de parents illégaux, n'est pas applicable à un MENA en possession d'un ordre de reconduire prolongé, d'une DA ⁽²⁰⁾ ou d'un CIRE provisoire car :
 - Le MENA ne séjourne pas de manière illégale sur le territoire vu que son ordre de reconduire est prorogé, qu'il est en possession d'une DA ou d'un CIRE provisoire (hypothèse visée sous 1° dans cet article). L'aide ne peut être limitée à l'aide médicale urgente et il a donc droit à une aide sociale;
 - L'article vise uniquement les enfants en séjour illégal de parents en séjour illégal; un MENA n'est donc pas concerné puisqu'il n'habite pas avec ses parents en séjour illégal sur le territoire.
 - Si le mineur vit avec des membres de sa famille ou d'autres adultes, il aura droit à une aide en fonction de la

situation des adultes qui l'hébergent et de son état de besoin.

III) Le MENA en séjour illégal, mais gravement malade et dans l'impossibilité de quitter le territoire

Dans le cas d'un MENA gravement malade, la Cour d'arbitrage a estimé qu'il serait discriminatoire de priver d'aide sociale des personnes, qui, pour des raisons médicales, sont dans l'impossibilité absolue de donner suite à l'ordre de quitter la Belgique ⁽²¹⁾. Ils ont donc droit à l'aide sociale dès lors qu'ils peuvent apporter la preuve que vu leur état de santé grave, ils se trouvent dans l'impossibilité de quitter la Belgique et que les conséquences d'un éloignement seraient gravissimes pour eux.

Et de manière générale (par analogie), en cas d'impossibilité de quitter le territoire pour cause de force majeure (par exemple parce que le MENA court un risque dans son pays d'origine, ou qu'il est en possession d'un ordre de reconduire qui n'est pas exécutable) ⁽²²⁾ le droit à l'aide est maintenu. Cependant, bien souvent, les CPAS com-

(17) *Cour d'arbitrage, arrêt du 22 avril 1998 : la Cour d'arbitrage a jugé que le droit à bénéficier d'un recours effectif avait pour conséquence que les candidats réfugiés ayant introduit un recours devant le Conseil d'État (en suspension et en annulation) contre une décision négative prise au stade de la recevabilité ou du fond devaient conserver un droit à l'aide sociale. Voir S. Saroléa, «droit de séjour et aide sociale – deux ans après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998», R.D.E. n° 107, 2000, 19. Par contre, tel n'est pas le cas pour les étrangers qui ont introduit une seconde demande d'asile que l'Office des étrangers refuse de prendre en considération (Cour d'arbitrage, arrêt du 1^{er} mars 2001) ou s'il s'agit d'étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement en exécution du Règlement de Dublin (règlementant l'État responsable de l'examen de la demande d'asile (Cour d'arbitrage, arrêt du 17 mai 2000). La Cour a estimé que le droit à l'aide sociale ne pouvait être maintenu au motif que ces étrangers n'étaient pas renvoyés vers un pays où ils risquaient une persécution au sens de la Convention de Genève.*

(18) *Cet article précise que :*

« § 2. Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à :

- 1° l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume;
- 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. La présence dans le centre d'accueil des parents ou personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale est garantie.

Le Roi peut déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par aide médicale urgente».

(19) *Aide médicale urgente.*

(20) *Le Ministre de l'intégration sociale a d'ailleurs déclaré : «Le MENA, avec déclaration d'arrivée, réside légalement sur le territoire et a dès lors droit à une aide sociale, qui sera remboursée par l'État. Le CPAS compétent est celui de la commune où le mineur souhaite s'installer.» (Chambre des représentants de Belgique; Compte rendu analytique; Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouvellement de la société; mardi 17-01-2006; CRABV 51 COM 813).*

(21) *Cour d'arbitrage, arrêt n° 80/99 du 30 juin 1999 (l'article 57§2 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).*

(22) *Voir C. Trav. Liège, 4 mai 1999, JDJ, n° 190, décembre 1999, 50.*

Le droit à l'aide sociale des mineurs étrangers non, accompagnés

menceront par refuser d'octroyer cette aide et le MENA devra introduire un recours au tribunal du travail pour se voir reconnaître ce droit.

IV) Autres hypothèses de MENA en séjour illégal (sans documents de séjour)

Précisons d'emblée qu'en principe, un MENA ne devrait jamais se trouver en situation illégale sur le territoire (sauf si le mineur, qui demande l'octroi d'une déclaration d'arrivée ou d'un CIRE au Bureau MENA de l'Office des étrangers sur la base de la circulaire du 15 septembre 2005 relative au séjour des MENA, se voit opposer un refus et que son tuteur reçoit un ordre de reconduire - le Bureau MENA estimant que la solution durable est un retour au pays d'origine). En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi tutelle, une des missions du tuteur consiste à proposer à l'Office des étrangers une solution durable pour le mineur, conforme à son intérêt. Tant que cette solution n'est pas trouvée, le tuteur peut introduire au Bureau MENA une demande de séjour sur la base de la circulaire du 15 septembre 2005 relatif au séjour des MENA. En application de cette circulaire, le mineur non accompagné devrait se voir octroyer différents documents de séjour (une déclaration d'arrivée, un ordre de reconduire prorogé, un CIRE provisoire, enfin un CIRE définitif), dont la durée de validité devrait être renouvelée tant qu'une solution durable n'est pas trouvée. Le tuteur peut aussi introduire une demande de régularisation sur la base de l'article 9, al. 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers ⁽²³⁾.

Ceci étant, force est de constater que de nombreux MENA ne reçoivent aucun document de séjour, même temporaire et doivent donc être considérés comme séjournant irrégulièrement sur le territoire.

Ces mineurs ont droit à l'aide sociale du CPAS du lieu de leur résidence, sur la base de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

La Cour d'arbitrage ⁽²⁴⁾ a en effet considéré qu'on ne peut priver les enfants de tout droit à l'aide sociale, même s'ils sont en séjour illégal. La Cour prévoit des conditions limitatives pour le maintien d'une certaine aide sociale pour les enfants en séjour illégal qui ont des parents qui séjournent également illégalement sur le territoire (et qui ne peuvent subvenir à l'entretien de leurs enfants).

Ces conditions ne concernent évidemment pas les MENA, qui, par définition, n'ont pas de parents ici. Pour les enfants en séjour illégal, vivant avec leurs parents également en séjour illégal, l'aide est accordée uniquement en nature «avec l'objectif de ne pas inciter des adultes en séjour illégal à se maintenir sur le territoire». Mais à partir du moment où il n'y a pas de risque de «détournement de l'aide» par des parents en séjour illégal, il n'y a pas de raison de limiter cette aide ou d'en prévoir des modalités d'octroi particulières.

Le mineur non accompagné en séjour illégal a donc droit à l'aide sociale du CPAS, le seul critère d'octroi de l'aide étant l'état de besoin.

V. Le CPAS compétent

1. Principe

La compétence d'un CPAS est réglée par la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS. En principe, le CPAS compétent est celui du lieu de la résidence effective de l'intéressé ⁽²⁵⁾. La personne qui souhaite bénéficier d'une aide sociale doit s'adresser au CPAS du lieu où elle réside de manière effective et habituelle ⁽²⁶⁾, c'est-à-dire le CPAS de la commune où elle se trouve, peu importe qu'elle y soit domiciliée ou pas, ce dernier élément pouvant seulement être pris en compte pour tenter de déterminer la résidence principale.

En pratique, dans la plupart des cas, les CPAS exigent une inscription aux registres de la commune, mais cette exigence n'est pas conforme à la loi.

2. Les exceptions

a) Le demandeur d'asile

Conformément à l'arrêté royal du 23 décembre 1994 fixant les critères d'une répartition harmonieuse des demandeurs d'asile entre les communes en application de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, FEDASIL peut désigner un CPAS compétent ou un centre d'accueil pour accorder une aide sociale.

La désignation du CPAS compétent apparaît dans le registre d'attente sous le code n° 207.

Il faut distinguer la situation du demandeur d'asile dont la demande est examinée au stade du règlement de Dublin ou de la recevabilité (1), celui dont la demande est examinée au stade du fond (2) et celui qui a été débouté de sa demande (3) :

(1) Au stade du règlement de Dublin et de la recevabilité

lité : le mineur demandeur d'asile réside soit dans un centre fermé (s'il a introduit sa demande à la frontière), soit dans un centre d'accueil ouvert désigné comme lieu obligatoire d'inscription (code 207-centre d'accueil). Le mineur non accompagné ne peut obtenir l'aide que dans ce centre. Il y reçoit une aide matérielle : il est logé, nourri et soigné, également pendant la procédure devant le Conseil d'État contre une décision négative du CGRA prise au stade de la recevabilité (décision confirmative de refus de séjour). Par contre, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, le mineur deman-

(23) Les Tribunaux du Travail sont divisés quant au droit à l'aide dans ce cas. La jurisprudence majoritaire estime qu'une telle demande n'ouvre pas un droit à l'aide sociale dans la mesure où il s'agit d'une forme de «demande en grâce» dont l'introduction n'a aucun effet sur une mesure d'éloignement du territoire précédemment formée. D'autres décisions estiment au contraire que le droit à bénéficier d'un recours effectif milite en faveur de l'octroi d'une aide pendant que la demande est pendante, surtout lorsqu'elle l'est de longue date.

(24) Arrêt du 22 juillet 2003.

(25) Article 1, 1° de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS

(26) Voir C. Trav. Mons, 23 décembre 1997, JLMB 1998, 1803.

Le droit à l'aide sociale des mineurs étrangers non, accompagnés

FICHE - JDJ

deur d'asile n'a pas droit à une aide sociale pendant la procédure au Conseil d'État contre la décision négative prise en application du Règlement de Dublin. Dans la pratique, le mineur non accompagné pourra quand même rester dans le centre d'accueil dans lequel il réside. À ce stade-ci de la procédure, le mineur peut toujours décider de résider ailleurs que dans le centre d'accueil qui lui a été désigné. Dans ce cas-ci, il ne peut toutefois recevoir aucune aide sociale et ne peut s'adresser au CPAS de son lieu de résidence qui se déclarera incompétent en renvoyant le mineur vers son code 207-centre d'accueil ⁽²⁷⁾.

(2) Au stade du fond : si le demandeur d'asile a obtenu une décision de recevabilité, il peut habiter où il le souhaite. FEDASIL désignera le CPAS compétent auprès duquel il pourra obtenir l'aide (code 207-CPAS : CPAS du lieu d'inscription obligatoire – article 2§5 de la loi du 2 avril 1965). Théoriquement, le demandeur d'asile n'est pas obligé de résider dans sa commune d'inscription obligatoire. Dans certains cas cependant, des mesures sont prises pour l'y inciter. Ainsi, la valeur du logement peut être déduite de l'aide sociale si le candidat réfugié n'accepte pas le logement qui est proposé, l'aide sociale peut être accordée en nature pour tout ou partie, etc. Il arrive parfois que le CPAS d'inscription soit éloigné du lieu de résidence, il est difficile pour le CPAS éloigné de réaliser une enquête sociale. C'est pourquoi la loi organise une collaboration entre les CPAS en imposant au CPAS de la commune de résidence de réaliser l'enquête sociale et de communiquer le rapport dressé au centre désigné.

(3) Le demandeur d'asile débouté (en situation irrégulière) et l'«inexpulsable» : si le code 207 a été supprimé : il convient de revenir au principe de base : le CPAS compétent est celui du lieu de résidence habituelle. L'article 2§5 de la loi du 2 avril 1965 (tel que modifié par l'article 103 de la loi du 9 juillet 2004) prévoit que la compétence du CPAS désigné «code 207» cesse lorsque le Conseil d'État a rendu un arrêt négatif relatif au recours en annulation ou dès l'expiration du délai de recours au Conseil d'État si aucun recours n'est introduit (et ce même si le code 207 est maintenu ⁽²⁸⁾) ⁽²⁹⁾.

(4) la cas où aucun lieu obligatoire d'inscription n'est désigné dans le cadre de la répartition des demandeurs d'asile (aucun code 207 n'a été attribué), le CPAS compétent sera celui de la commune où il est inscrit au registre d'attente, au registre de la population ou au registre des étrangers (ce qui ne correspond pas nécessairement au CPAS du lieu de la résidence effective) ⁽³⁰⁾.

b) Le mineur d'âge (pour certaines prises en charge sous forme d'hébergement)

S'il s'agit d'un mineur d'âge, accueilli dans un établissement pour enfants ou chez une personne privée qui l'héberge à titre onéreux, ou accueilli dans un établissement destiné à des personnes en détresse pour leur assurer temporairement le logement et la guidance, le CPAS du lieu du domicile au moment de l'admission dans l'établissement ou dans l'institution mentionnée ci-dessus est compétent pour accorder l'aide ⁽³¹⁾.

On ne vise ici que les institutions qui hébergent le mineur à titre onéreux. On ne vise donc pas les centres d'accueil spécialisés pour mineurs non accompagnés où le mineur bénéficiera d'une aide en nature à charge des pouvoirs publics.

S'il n'y a pas de domicile antérieur à l'admission de l'enfant dans l'institution, le CPAS du lieu de la résidence effective sera compétent, c'est-à-dire le CPAS de la commune sur le territoire duquel se trouve l'établissement ou l'institution.

3. La CPAS se déclare territorialement incompétent

Lorsque le CPAS prend une décision dans laquelle il déclare qu'il n'est pas compétent territorialement pour octroyer l'aide sociale, il a l'obligation de désigner le CPAS où l'aide peut être obtenue. Cette mission fait partie de son rôle général d'information. Cette information, de même que toute décision d'ailleurs, doit être notifiée au tuteur.

De plus, le CPAS qui se déclare incompétent a l'obligation de transmettre la demande, dans les cinq jours, au CPAS qu'il estime compétent. À défaut, il est tenu d'accorder l'aide. La décision d'incompétence doit être notifiée au demandeur ⁽³²⁾ ⁽³³⁾.

(27) Article 57 ter, tel que modifié par la loi du 10 juillet 1996.

(28) En application de l'article 58 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, il appartient au CPAS qui ne s'estime plus compétent de transmettre la demande, par lettre motivée, au CPAS compétent dans les cinq jours ouvrables. Aussi longtemps qu'un CPAS qui n'est plus compétent n'a pas transmis la demande, dans le délai légal, au CPAS compétent, il est tenu pour responsable et doit continuer à octroyer l'aide sociale. Il appartient aux CPAS de se conformer à la nouvelle disposition légale en transmettant le dossier au CPAS du lieu de résidence (circulaire du 26 avril 2005 relative au droit à l'aide sociale pour certaines catégories de personnes).

(29) Pour être plus précis, l'article 2, §5 de la loi du 2 avril 1965 tel que modifié par la loi programme du 9 juillet 2004 prévoit maintenant que : «Nonobstant le maintien de la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription, cette compétence territoriale prend fin lorsque :

- soit la procédure d'asile se termine par l'expiration du délai de recours contre une décision du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ou de la Commission permanente de recours des réfugiés ou par l'arrêt de rejet du recours en annulation porté devant le Conseil d'État contre une décision du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ou de la Commission permanente de recours des réfugiés».

(30) Art. 2 § 5 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS modifié par la loi Programme du 9 juillet 2004 (M.B. 15-07-04).

(31) Article 2§1, 1^o de la loi du 2 avril 1965.

(32) L'art. 58 de la loi du 8 juillet 1976 dispose que : « § 1^{er}. Une demande d'aide sociale, soumise à la décision du centre, est inscrite le jour de sa réception, par ordre chronologique, dans le registre tenu à cet effet par le centre public d'aide sociale. La demande écrite est signée par l'intéressé ou par la personne qu'il a désignée par écrit. Lorsque la demande est en orale, l'intéressé ou la personne désignée par écrit signe dans la case ad hoc du registre vise à l'alinéa 1^{er} § 2. Le centre adresse ou remet le même jour un accusé de réception au demandeur. § 3. Lorsqu'un centre public d'aide sociale reçoit une demande d'aide pour laquelle il ne se considère pas compétent, il transmet cette demande dans les cinq jours calendrier par écrit au centre public d'aide sociale qu'il estime être compétent. Dans le même délai, il avertit le demandeur par écrit de cette transmission. À peine de nullité, la transmission de la demande au centre public d'aide sociale considéré comme étant compétent, ainsi que la notification au demandeur de la transmission, se fait au moyen d'une lettre mentionnant les raisons de l'incompétence. Toutefois, la demande sera validée à la date de sa réception au premier centre public d'aide sociale, telle que déterminée au § 1^{er}. Le centre public d'aide sociale qui manque à cette obligation doit accorder, aux conditions fixées par la présente loi, l'aide sociale, tant qu'il n'a pas transmis la demande ni communiqué les raisons invoquées pour justifier l'incompétence. La décision d'incompétence peut être prise par le président à charge pour lui de soumettre sa décision au conseil ou à l'organe compétent à la plus prochaine réunion, en vue de sa ratification».

Le droit à l'aide sociale des mineurs étrangers non, accompagnés

Il convient donc, dès que le mineur reçoit une décision d'incompétence d'un CPAS, de se présenter à ce CPAS afin de s'informer sur la compétence d'un autre CPAS et de se rendre le plus rapidement possible auprès de celui-ci afin d'y introduire une nouvelle demande d'aide sociale.

Lorsque le mineur et/ou son tuteur estime que le CPAS est quand même compétent territorialement, il peut, dès qu'il est mis au courant, même oralement, du fait que le CPAS s'estime incompétent, introduire un recours ⁽³⁴⁾.

Il peut arriver qu'un litige existe entre deux ou plusieurs CPAS qui se déclarent tous incompétents. En pareille hypothèse, le Ministère de l'intégration sociale est chargé, à la demande d'un des deux CPAS, de trancher ce conflit et de désigner provisoirement, endéans les cinq jours, le CPAS chargé d'octroyer l'aide ⁽³⁵⁾.

VI. Les recours

Un MENA qui fait l'objet d'une décision lui refusant le droit à l'aide sociale peut la contester, avec l'aide de son tuteur et de son avocat, devant le Tribunal du travail et, en appel, devant la Cour du travail (voir fiche sur «*Le droit à l'aide sociale du mineur*», dans le JDJ n° 246, juin 2005, p. 40).

Annexe : Bases légales

Le droit à l'aide sociale des MENA a comme base légale:

- La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (ci-après, «*loi organique des CPAS*»).

Son article 1^{er} précise que toute personne a droit à l'aide sociale et que celle-ci «*a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine*».

La loi ne précise cependant pas en quoi consiste cette aide (n'importe quelle aide en espèces ou en nature, aussi bien palliative ou curative que préventive ⁽³⁶⁾), ni à quelles conditions elle est accordée.

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (RIS) n'est pas applicable aux MENA car l'octroi du droit à l'intégration sociale est lié :

- à l'âge (il faut être majeur - article 3 de la loi : «*pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit (...): (...) 2° être majeure ou assimilée à une personne majeure en application des dispositions de la présente loi*». Article 7 : «*est assimilée à une personne majeure, la personne mineure d'âge qui soit est émancipée par mariage, soit a un ou plusieurs enfants à sa charge, soit prouve qu'elle est enceinte*».

- à la situation de séjour : être soit belge, soit inscrit au registre de la population, soit reconnu apatride ou réfugié (dans ces quatre cas-là, l'enfant n'est plus considéré comme MENA ⁽³⁷⁾⁽³⁸⁾).

- La loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale et l'arrêté royal du 20 mars 2003 fixant les modalités d'exécution de l'article 15 alinéa 4 de la loi du 2 avril 1965 (lorsque deux ou plusieurs CPAS se déclarent incompétents territorialement).

- La loi du 11 avril 1995 visant à assurer la Charte de l'assuré social (concerne le devoir d'information du CPAS, la procédure de demande et d'octroi d'aide sociale, les délais de prise de décisions, la motivation des décisions, les délais de recours, etc.), telle que modifiée par la loi du 10 mars 2005.

- L'article 23 de la Constitution belge: «*Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. (...) Ces droits comprennent notamment : (...) 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, 3° le droit à un logement décent, (...), 5° le droit à l'épanouissement culturel et social*».

Au niveau des normes internationales :

- L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels: «*Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence*».

- L'article 27 de la Convention internationale des droits de l'enfant (ci-après, «*CIDE*»): «*Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social*».

Quelques décisions de jurisprudence importantes :

- Tribunal du travail de Bruxelles, 24 février 2006, in JDJ avril 2006, n° 254, p. 38 (http://www.sdj.be/admin/docs/TT_BXL_24-02-06.pdf);

- Tribunal du travail de Dendermonde, 13 avril 2004 (http://www.sdj.be/admin/docs/Arb_RB_Dendermonde_13-04-05.pdf).

(33) Voir à propos de la notion de faute si l'information n'est pas transmise: Cour Trav. Mons, 22 février 1985, Chron. Dr. Soc. 1985, 246; Trib. Trav. Dinant, 19 février 1991, JDJ, n° 106, juin 1991, 48.

(34) Un tel recours dans les cinq jours de la demande a été déclaré recevable par le Tribunal du travail le 24 février 2006.

(35) Selon une circulaire du 8 avril 2003, disponible sur le site www.mi-is.be (site du SPP Intégration Sociale)

(36) Article 57 § 1^{er}, alinéas 2 et 3 de la loi organique des CPAS.

(37) Pour la définition du MENA, voir l'article 5 du Chapitre VI de la loi-programme du 24 décembre 2002 instituant la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés.

(38) Donc, seuls les ex-MENA reconnus réfugiés ou apatrides ou autorisés au séjour de plus de trois mois (inscrits au registre de la population) qui, en outre, ont un enfant à charge ou une jeune fille mineure enceinte, peuvent y prétendre, à condition qu'ils réunissent toutes les autres conditions d'octroi : ne pas disposer de ressources suffisantes, être disposés à travailler (sauf raison d'équité comme par exemple l'état de santé, la poursuite des études, etc.), avoir épuisé le droit à toute autre prestation ou allocation et avoir sollicité une pension alimentaire à ceux qui leur doivent des aliments.