
Trib. Trav. Huy (R.G. 58.839) – 19 janvier 2005

I. tribunal du travail – Compétence en matière de litiges portant sur l'intervention du CPAS – Compétence de pleine juridiction – Intervention préalable de l'administration – Non requis.

II. CPAS – Compétence territoriale - Demandeurs d'asile déboutés – Plan de répartition – Application.

III. Aide sociale aux enfants de familles en séjour illégal – AR 24/06/04 – Obligations du CPAS.

IV. Aide sociale – Famille en séjour illégal – Art. 57, §2 – Application – CIDE et CEDH – Application directe – Effets – Pas de garantie d'accueil pour les parents – Risque de séparation des familles – Scolarité – Impossibilité de poursuite des études entamées – Disproportion – Octroi de l'aide.

1. Dès l'instant où un litige existe, et que les données de fait connaissent une évolution qui a une influence sur la solution à donner au litige, le juge peut valablement être saisi de façon à pouvoir adapter sa décision à ces transformations. L'article 807 du code judiciaire, qui permet cette proximité à la situation réelle, doit dès lors être interprété comme faisant exception au principe de l'intervention préalable de l'administration.

2. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi programme du 9 juillet 2004, c'était le CPAS désigné dans le cadre du plan de répartition qui était compétent; ensuite, c'est le CPAS du lieu de la résidence qui l'est devenu.

3. Il appartient au CPAS, s'il l'estime nécessaire à l'examen ou au maintien de l'aide sociale, d'inviter l'intéressé à introduire une demande conforme au prescrit de l'arrêté royal du 24 juin 2004 (art. 60 bis, loi du 8/07/76). À défaut, il reste tenu d'apporter une aide matérielle dont l'octroi doit alors répondre aux critères de l'ordonnancement du système juridique sans prendre en considération l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 24 juin 2004.

4. La décision prise par le CPAS (refus de l'aide à une famille en séjour illégal mais en demande de régularisation) méconnaît l'article 8 de la CEDH qui impose non pas seulement des obligations de ne pas faire mais aussi des obligations positives «*de mettre tout en œuvre pour maintenir les relations familiales*» et de «*protection procédurale des droits parentaux*». Lorsqu'un conflit existe entre une norme de droit international conventionnel, ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne, et une norme de droit interne, la règle établie par le droit international conventionnel doit prévaloir et ce par l'effet de la nature même de ce droit.

Le tribunal peut et doit appliquer les dispositions avec effets directs de la C.I.D.E et la CEDH même en présence d'un texte normatif de droit interne contraire et la seule mesure de son contrôle est la CEDH ou la CIDE dans ses effets directs appliqués au cas d'espèce.

La séparation des parents et des enfants pour assurer l'hébergement de ces derniers dans un centre d'accueil, sans que les parents ne soient consultés ni sur la mesure envisagée, ni sur le lieu de résidence de leurs enfants, ni sur le projet individualisé d'accueil, est manifestement disproportionnée dans une société démocratique par rapport aux deux objectifs poursuivis par la réglementation nouvelle, à savoir prendre soin de l'enfant – dont l'intérêt primordial est tant de vivre avec ses parents que de disposer d'un hébergement décent – et éviter que l'aide ne soit détournée au profit des parents.

Le maintien de l'enfant dans le milieu familial est une priorité à respecter dans l'intérêt supérieur de l'enfant et de son droit à sa vie privée et familiale.

Il paraît impossible, dans l'hypothèse du placement des enfants dans un centre d'accueil, que ceux-ci puissent poursuivre leur scolarité en allemand, comme ils le font depuis leur arrivée en Belgique.

En cause de : G.F. agissant en sa qualité de représentante légale et d'administratrice des biens de ses enfants mineurs, A.P. (17 ans) et J.P. (16 ans) c./ CPAS de Nandrin et CPAS d'Eupen en présence de l'E.B. (Intégration sociale)

I. Indication sur la procédure

(...)

II. Objet du litige – les demandes

1. Madame G. F. agit en sa qualité de représentante légale et d'administration des biens de ses enfants mineurs, A. P., née le 25.1.1987 et J.P., née le 28.3.1988.

Elles sont de nationalité kazakhe et résident à Eupen, Bergstrasse 118.

Par lettre du 19 novembre 2003, Madame G. F. a sollicité auprès du CPAS de Nandrin *«une aide sociale pour ses deux filles correspondant :*

d'une part, aux allocations familiales pour deux enfants mineurs;

d'autre part, à un montant équivalent au revenu d'intégration sociale au taux isolé avec enfants à charge, outre la prise en charge des frais médicaux, pharmaceutiques et scolaires».

Par sa décision du 15.12.2003, le CPAS de Nandrin a rejeté la demande de Madame F., estimant qu'il est incompétent.

Par sa requête reçue au greffe le 14.01.2004, Madame F. a saisi le tribunal d'un recours contre la décision du CPAS de Nandrin et a demandé au tribunal qu'il soit fait droit à sa demande d'aide sociale introduite pour ses enfants mineurs à charge du CPAS de Nandrin.

2. L'État belge est intervenu volontairement à la cause par sa requête déposée à l'audience du 23 juin 2004.

3. Sur invitation de Madame l'Auditeur du travail à Huy, le CPAS d'Eupen est intervenu volontairement à la cause.

Par application de l'article 807 du Code judiciaire, Madame G. F., agissant en sa qualité de représentante légale de ses enfants mineurs, a, par conclusions additionnelles déposées au greffe le 26 novembre 2004, introduit une demande incidente à l'égard du CPAS d'Eupen, à savoir que ce CPAS soit condamné à subvenir aux besoins de ses filles mineures d'âge depuis le 25 juin 2004 jusqu'à leur majorité.

Par ses conclusions principales déposées au greffe le 8 juillet 2004, le CPAS d'Eupen se reconnaît compétent territorialement, ne conteste pas la recevabilité de la demande de Madame F. à son égard mais estime à titre principal que cette demande est non fondée sur la base de la loi programme du 22/12/2003 et à titre subsidiaire qu'il convient d'ordonner une réouverture des débats afin de *«documenter le tribunal sur l'état de besoin»* de la famille F..

Dans ses secondes conclusions additionnelles, le CPAS d'Eupen déclare que la demande d'aide introduite devant le CPAS de Nandrin *«vaut comme lui étant adressé à partir du moment où il se reconnaît comme territorialement compétent»*, du moins jusqu'au 11/07/2004, car selon le CPAS d'Eupen, l'entrée en

vigueur de l'arrêté royal du 24/06/2004 imposait à Madame F. d'introduire une (nouvelle) demande auprès du CPAS compétent, à savoir celui d'Eupen, pour bénéficier de la mesure d'accueil prévue par l'État dans un centre fédéral.

III. Les faits

1. Madame F. et ses filles sont arrivées sur le territoire belge le 1^{er} octobre 2000.

Entre ce moment et le 01.05.2001, sur la base du code de répartition mis en place par le ministère de l'intérieur pour les demandeurs d'asile, le CPAS de Nandrin a aidé financièrement Madame F. et ses enfants.

2. L'aide du CPAS de Nandrin a été suspendue lorsque Madame F. s'est vue délivrer le 26 avril 2001 une décision de refus de séjour notifiée par la remise d'un document conforme au modèle figurant à l'annexe 26 quater de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. La décision de refus de séjour était assortie d'un ordre de quitter le territoire, comme le prévoit l'article 71.3 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

Le ministère de l'intérieur a motivé sa décision de refus de séjour par le fait que Madame F. avait déjà introduit pour sa famille une demande d'asile auprès des autorités allemandes et que par conséquent la Belgique devait sur base des dispositions européennes se déclarer incompétente pour l'examen de la nouvelle demande d'asile formulée.

3. Le 21 mai 2001, un recours en suspension et un recours en annulation contre ces décisions du ministère de l'intérieur ont été introduits devant le Conseil d'État par Madame F..

Par un arrêt du 15.05.2003, le Conseil d'État a rejeté ces recours.

4. Parallèlement à la procédure introduite, devant le Conseil d'État contre l'annexe 26 quater, Madame F. a introduit, pour elle et ses enfants mineurs, une demande de régularisation fondée sur l'article 9.3. de la loi du 5.12.1980 auprès de Monsieur Bourgmestre de la ville d'Eupen.

Cette demande fût adressée le 14.05.2001 et réitérée le 28.10.2002.

À ce jour, aucune réponse n'a été donnée par le ministère de l'intérieur à cette demande de régularisation.

5. Depuis le 01.05.2001, Madame F. et ses filles mineures ne bénéficient plus d'aucune aide financière de la part du CPAS Nandrin.

Madame F. déclare qu'elles sont aidées en nature par différentes organisations caritatives de la communauté germanophone (*«Rotes Kreuz, Haus der Begegnung, Sankt Vinzenz Verein»*) ainsi que par des particuliers sensibilisés par la situation de la famille.

Madame F. dépose à son dossier diverses pièces qui établissent qu'elle et ses deux filles bénéficient de l'aide financière de l'association Haus der Begegnung (Selon Madame F., pour le paiement du loyer du logement),

qu'elles viennent prendre gratuitement un repas au siège de cette association trois jours par semaine, et que la Croix-Rouge soutient la famille par des colis alimentaires. Par ailleurs, le CPAS d'Eupen est intervenu à plusieurs reprises pour accorder une aide médicale urgente.

Les jeunes filles A. et Julia, âgées aujourd'hui de 17 et 16 ans, sont scolarisées à l'Athénée royal d'Eupen.

6. Il n'est pas prétendu que les conditions de logement de la famille F. seraient particulièrement précaires ou indécentes.

IV. Discussion

1. Recevabilité des demandes et saisine du tribunal

1.1. Madame F. a introduit son recours contre la décision du CPAS de Nandrin dans le délai d'un mois, comme prescrit par l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale.

1.2. L'article 580, 8°, 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 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 ⁽¹⁾. Le tribunal doit se substituer à l'administration ⁽²⁾.

Dès l'instant où un litige existe, et que les données de fait connaissent une évolution qui a une influence sur la solution à donner au litige, le juge peut valablement être saisi de façon à pouvoir adapter sa décision à ces transformations. L'article 807 du code judiciaire, qui permet cette proximité à la situation réelle, doit dès lors être interprété comme faisant exception au principe de l'intervention préalable de l'administration ⁽³⁾.

1.3. Le tribunal estime qu'il est donc valablement saisi de la contestation de Madame F. portant sur la demande d'aide sociale en faveur de ses enfants tant à l'égard du CPAS de Nandrin qu'à l'égard du CPAS DE Eupen, même après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 24 juin 2004, sauf si invitée par le CPAS d'Eupen, Madame F. n'avait pas introduit la demande visée à par cet arrêté royal ⁽⁴⁾, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Les demandes en intervention volontaire de l'État belge et du CPAS d'Eupen sont recevables comme est recevable la demande originaire et incidente de Madame F.

2. Le CPAS compétent

2.1. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi programme du 9 juillet 2004 ⁽⁵⁾ :

2.1.1. Par application de l'article 2, §5 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours

accordés par les CPAS, pour un candidat réfugié ou pour une personne visée à l'article 54, §1^{er} alinéa 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, est compétent le CPAS de la commune désignée en application de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980.

Selon cette disposition, la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription dure jusqu'à la décision de reconnaissance de la qualité de réfugié ou jusqu'à ce que l'ordre de quitter le territoire soit exécuté.

Le tribunal s'arrête à une lecture littérale de la loi.

«Le fait que cette formulation du texte ait été adoptée en remplacement d'une version antérieure visant «la décision définitive concernant la demande de reconnaissance» - et qui suscitait des doutes quant au point de savoir si seules les décisions positives étaient concernées - marquait par ailleurs l'intention nette du législateur d'exclure l'interprétation inverse (Voy. H. MOMONT, «Les étrangers et l'aide sociale au travers de la jurisprudence du tribunal du travail de Bruxelles, Chr.D.S., 2003, 481 et ss)» ⁽⁶⁾

2.1.2. En l'espèce, Madame F. et ses enfants ne se sont pas vus reconnaître la qualité de réfugiés et ils n'ont pas exécuté l'ordre de quitter le territoire.

Le CPAS de Nandrin, qui ne conteste pas qu'il a été désigné en l'espèce par application de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980, est donc compétent depuis le 19 novembre 2003, date à laquelle Madame F. le saisit de sa demande d'aide sociale pour ses enfants mineurs. Il l'est resté jusqu'au 25 juillet 2004.

2.2. À partir de l'entrée en vigueur de la loi programme du 9 juillet 2004 :

2.2.1. La loi-programme du 9 juillet 2004 a modifié l'article 2, §5 de la loi du 2 avril 1965 en insérant entre les alinéas 2 et 3 l'alinéa suivant:

«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;
- soit lorsqu'il est mis fin à la protection temporaire des personnes déplacées».

Lorsque la procédure d'asile se termine suite à un arrêt de rejet du Conseil d'État, le CPAS de la commune sur le territoire de laquelle l'étranger réside retrouve donc, depuis l'entrée en vigueur de la loi programme du 9 juillet 2004, la compétence pour accorder l'aide sociale.

La volonté expresse du législateur est dépourvue de toute ambiguïté⁷.

L'article 2 de l'arrêté royal du 24 juin 2004⁽⁸⁾, visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume, prévoit en sus qu'en vue d'obtenir une aide matérielle visée à l'article 57§ 2, alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'action sociale, la demande d'aide doit être introduite auprès du CPAS de la résidence habituelle du mineur⁽⁹⁾.

2.2.2. Depuis le 25 juillet 2004, la compétence du CPAS d'Eupen n'est donc pas contestable.

3. L'aide sociale aux enfants mineurs accompagnés en séjour illégal

3.1. Résumé de l'évolution réglementaire récente

3.1.1. L'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'action sociale, avant sa dernière modification, était rédigé comme suit:

«Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du Centre public d'aide sociale se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume.

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

Un étranger qui s'est déclaré réfugié et a demandé à être reconnu comme tel, séjourne illégalement dans le royaume lorsque la demande d'asile a été rejetée et qu'un ordre de quitter le territoire exécutoire a été notifié à l'étranger concerné.

L'aide sociale accordée à un étranger qui était en fait bénéficiaire au moment où un ordre de quitter le territoire exécutoire lui a été notifié, est arrêtée, à l'exception de l'aide médicale urgente, le jour où l'étranger quitte effectivement le territoire et, au plus tard, le jour de l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire».

Sur la base de cette disposition, les enfants mineurs, en séjour illégal, n'étaient pas admissibles à l'aide sociale, sauf en ce qui concerne l'aide médicale urgente.

3.1.2. La Cour d'arbitrage a été saisie de l'examen de la constitutionnalité de cette disposition, à l'égard des enfants mineurs, notamment par référence à des dispositions contenues dans la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, dite Convention de New York, signée par la Belgique le 26 janvier 1990 et ratifiée le 16 décembre 1991.

Par arrêts des 22 juillet 2003 et 1^{er} octobre 2003⁽¹⁰⁾, la Cour d'arbitrage a considéré que l'article 57, §2 violait les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec diverses dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, en ce que, à l'égard de mineurs dont les parents séjournent illégalement sur le territoire du royaume, il exclut toute aide sociale autre que l'aide médicale urgente.

Pour la Cour d'arbitrage, il faut toutefois concilier les objectifs de la Convention avec l'objectif du législateur de ne pas inciter les adultes en séjour illégal à se maintenir sur le territoire, en sorte que :

«B.7.6 Il importe donc de concilier les objectifs énumérés aux articles 2, 3, 24.1, 26 et 27 de la Convention [internationale des droits de l'enfant], qui concernent exclusivement les enfants, avec l'objectif de ne pas inciter des adultes en séjour illégal à se maintenir sur le territoire.

B.7.7. Une aide sociale doit pouvoir être accordée à la triple condition que les autorités compétentes aient constaté que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, qu'il soit établi que la demande concerne des dépenses indispensables au développement de l'enfant au bénéfice duquel elle est formulée et que le centre s'assure que l'aide sera exclusivement consacrée à couvrir ces dépenses.

Il appartient donc au centre sous réserve d'une intervention du législateur qui adopterait d'autres modalités appropriées d'accorder une telle aide, mais à la condition qu'elle le soit dans la limite des besoins propres à l'enfant, et sous la forme d'une aide en nature ou d'une prise en charge de dépenses au profit de tiers qui fournissent une telle aide afin d'exclure tout détournement éventuel au profit des parents, étant entendu que cette aide ne fait pas obstacle à ce que la mesure d'éloignement des parents et de leurs enfants soit exécutée.

B.7.8. À la condition que l'aide envisagée satisfasse aux conditions exprimées en B.7.7, elle ne pourrait être refusée sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 2, 3, 24.1, 26 et 27 de la Convention des droits de l'enfant. Dans ces limites, la question préjudicielle appelle une réponse positive»⁽¹¹⁾.

3.1.3. Suite à ces arrêts, l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 a été modifié par la loi-programme du 22 décembre 2003 comme suit:

«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»⁽¹²⁾.

La Cour d'arbitrage a été saisie d'un recours en annulation contre cette modification législative. Ce recours est actuellement pendant sous le n° 3033.

Un arrêté royal d'exécution de la loi-programme, du 24 juin 2004⁽¹³⁾, entré en vigueur le 11.07.2004, a fixé les conditions et modalités de l'octroi de l'aide prévue dans le nouvel article 57§2, 2° de la loi du 8 juillet 1976. L'arrêté impose, entre autres, que l'enfant mineur soit hébergé dans un centre fédéral d'accueil.

Une circulaire du 16 août 1994 a en outre été diffusée par le ministre compétent, exposant les conditions et modalités de l'aide prévue par l'arrêté royal du 24 juin 2004.

L'arrêté royal et la circulaire font l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État (G/A 155.036/VI).

3.2. Application et examen de l'article 57§2, de l'arrêté royal du 24 juin 2004 et de la circulaire

Notamment par application de l'article 60 bis de la loi du 8 juillet 1976, il appartenait au CPAS d'Eupen, s'il l'estimait nécessaire à l'examen ou au maintien de l'aide sociale, d'inviter Madame F. à introduire une demande conforme au prescrit de l'arrêté royal du 24 juin 2004

(14).

Faute de l'avoir fait, le CPAS d'Eupen reste tenu d'apporter une aide matérielle dont l'octroi doit alors répondre aux critères de l'ordonnement du système juridique sans prendre en considération l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 24 juin 2004 (15).

Ce n'est donc que de façon subsidiaire que le tribunal examine le moyen du CPAS de Nandrin et celui d'Eupen fondés sur l'article 57§2 nouveau, l'arrêté royal du 24 juin 2004 et la circulaire.

3.2.1. Tant l'article 57, § 2 modifié que l'arrêté royal du 24 juin 2004 prévoient qu'une aide sociale matérielle est exclusivement accordée à l'enfant mineur étranger, dont les parents sont en séjour illégal, et seulement par un hébergement de l'enfant dans un centre fédéral d'accueil.

L'arrêté royal du 24 juin 2004 démontre que les parents ne sont consultés ni sur la mesure envisagée, ni sur le lieu de résidence de leurs enfants (16), ni sur le projet individualisé d'accueil.

L'arrêté royal a délégué à l'administration seule le pouvoir de décider «si la présence des parents est nécessaire au développement de l'enfant», et ce sans même prévoir que ce pouvoir soit exercé sous le contrôle d'un juge.

Les parents ne jouissent donc d'aucun droit d'être accueillis dans le centre d'accueil de leurs enfants, pour autant que ces derniers soient réunis puisque le droit d'être logés ensemble même pour les frère(s) et sœur(s) n'est pas non plus garanti.

La circulaire prévoit explicitement que :

- «dans les Centres d'accueil, la vie doit être «organisée sur une base communautaire», ce qui exclut l'organisation sur une base familiale;
- le CPAS informera également les parents sur la possibilité d'accompagner leur enfant lorsque (17) leur présence est nécessaire au développement de l'enfant»;

«Le CPAS introduit une demande de proposition d'hébergement auprès de FEDASIL afin de réserver le nombre de places requis pour le mineur et ses parents qui seront éventuellement (18) amenés à l'accompagner» et que «ces renseignements [donnés par le CPAS] sont indispensables à FEDASIL pour l'élaboration d'un projet individualisé d'accueil lequel déterminera si la

présence des parents est nécessaire au développement de l'enfant» (19).

En l'espèce, de façon concrète, par application de l'arrêté royal du 24 juin, sauf à démontrer que Madame F. se serait vue proposer d'accompagner ses enfants, ces derniers seraient séparés de leur mère et seraient hébergés dans un des 17 Centres fédéraux de Belgique dont aucun ne se trouve proche du lieu de résidence actuel des enfants et de leur mère.

Par ailleurs, de façon matérielle, il paraît impossible, dans l'hypothèse du placement des enfants dans un centre d'accueil, que ceux-ci puissent poursuivre leur scolarité en allemand, comme ils le font depuis leur arrivée en Belgique.

3.2.2. La position des CPAS de Nandrin et d'Eupen, fondée sur l'article 57, §2, alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976 et l'arrêté royal du 24 juin 2004, au regard de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

3.2.2.1. Tant l'article 57, § 2 modifié que l'arrêté royal du 24 juin 2004 imposent que, pour qu'il puisse bénéficier d'une aide matérielle, l'enfant mineur en séjour illégal soit donc hébergé dans un centre d'accueil et, par voie de conséquence, permet qu'il puisse être séparé de ses parents.

Or, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) signée à New

York le 20 novembre 1989, ratifiée par la Belgique, dispose que:

- Article 2.2.

«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».

- Article 3.1.

«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».

- Article 9.1.

«Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant».

La nouvelle rédaction de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 et l'arrêté royal du 24 juin 2004 sont donc en contradiction avec une norme de droit international

(20).

Il convient cependant de déterminer si ces dispositions de la CIDE ont un effet direct en droit interne, à savoir si elles contiennent des dispositions claires générant des droits subjectifs définis de manière suffisamment précise ou objective ⁽²¹⁾.

Il n'est pas contestable qu'une partie importante de la CIDE, en raison du caractère imprécis et général de ses dispositions, ne peut être invoquée directement par un individu à son profit ⁽²²⁾.

Tel n'est cependant pas le cas de plusieurs articles parmi lesquels les articles 3.1. et 2.2. repris ci-dessus. Si la CIDE ne permet pas de déterminer les mesures positives que l'État signataire de la Convention doit prendre pour éviter la séparation de l'enfant d'avec sa famille, il est clair, en revanche, qu'elle interdit une réglementation qui permet d'imposer la séparation sans que l'intérêt supérieur de l'enfant puisse être invoqué.

En son arrêt du 22.07.2003, la Cour d'arbitrage invoque d'ailleurs la violation de la Constitution lue en combinaison avec un certain nombre de dispositions de la CIDE, sans soulever d'objection sérieuse quant à l'applicabilité directe de cette dernière.

Une telle interdiction claire fait naître des droits subjectifs dans le chef de l'enfant à l'encontre de cette réglementation ⁽²³⁾.

Il n'est invoqué en l'espèce ni que Madame F. maltraite ni qu'elle néglige ses enfants.

Pour la CIDE, par principe, la présence des parents participe de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'arrêt royal du 24 juin 2004 part d'un point de vue diamétralement opposé à la CIDE, puisque par principe, la présence des parents n'est pas nécessaire au développement de l'enfant sauf si le projet individualisé le prescrit.

Par ailleurs, le placement dans un centre d'accueil serait dans le cas particulier de l'espèce de nature à interrompre la scolarité des enfants en allemand alors que c'est la langue de leur scolarité depuis leur arrivée. Une telle interruption méconnaîtrait l'article 3.1. de la CIDE.

3.2.2.2. L'article 26.1 de la CIDE dispose encore que *«Les états parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficiaire 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»*.

Le tribunal fait sienne la position développée par le tribunal du travail de Liège qui estime que la CIDE *«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 57 § 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»* ⁽²⁴⁾.

La position du CPAS de Nandrin et celle d'Eupen, fondées sur l'article 57, §2, alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976 et l'arrêt royal du 24 juin 2004, est donc en contradiction avec une norme supérieure à effet direct.

3.2.3. La position du CPAS de Nandrin et celle d'Eupen, fondées sur l'article 57, §2, alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976 et l'arrêt royal du 24 juin 2004, au regard de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH), signée à Rome le 4/11/50 et approuvée par la loi du 13/05/55.

Selon l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme :

«Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

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».

La CEDH fait partie intégrante de l'ordre juridique belge et y a force obligatoire. Les droits de l'homme ont un caractère d'ordre public. L'article 8 de la CEDH a des effets directs ⁽²⁵⁾.

Dans le cas d'espèce, pour les motifs exposés au point 3.2.1. ci-dessus, le tribunal estime que l'attitude prise par le CPAS de Nandrin et d'Eupen, en application des dispositions réglementaires de droit interne belge, méconnaît l'article 8 de la CEDH qui impose non pas seulement des obligations de ne pas faire mais aussi, suivant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, des obligations positives *«de mettre tout en œuvre pour maintenir les relations familiales»* et de *«protection procédurale des droits parentaux»* ⁽²⁶⁾.

3.2.4. Lorsqu'un conflit existe entre une norme de droit international conventionnel, ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne, et une norme de droit interne, la règle établie par le droit international conventionnel doit prévaloir et ce par l'effet de la nature même de ce droit ⁽²⁷⁾.

Le contrôle de la compatibilité des dispositions légales avec les traités internationaux ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne relève aussi des juridictions judiciaires ⁽²⁸⁾ et n'est pas de la compétence exclusive de la Cour d'arbitrage.

Le tribunal peut et doit donc appliquer les dispositions avec effets directs de la C.I.D.E et la CEDH, même en présence d'un texte normatif de droit interne contraire et la seule mesure de son contrôle est la CEDH ou la CIDE dans ses effets directs appliqués au cas d'espèce.

3.2.5. Le tribunal estime que la séparation de Madame F. et des enfants pour assurer l'hébergement de ces derniers dans un centre d'accueil, sans que, en sus Madame F. ne soit consultée ni sur la mesure envisagée, ni sur le lieu de résidence de ses enfants ⁽²⁹⁾, ni sur le projet individualisé d'accueil, entraînant plus que probablement la rupture de leur scolarité actuelle, est manifestement disproportionnée dans une société démocratique par rapport aux deux objectifs poursuivis par la réglementation nouvelle, à savoir

concomitamment prendre soin de l'enfant – dont l'intérêt primordial est tant de vivre avec ses parents que de disposer d'un hébergement décent - et éviter que l'aide ne soit détournée au profit des parents ⁽³⁰⁾.

Ainsi, la position du CPAS de Nandrin et celle du CPAS d'Eupen, faisant application de textes normatifs de droit interne belge, violent l'article 8 de la CEDH, tout comme elle méconnaît la CIDE parce qu'elle n'est pas fondée sur l'intérêt supérieur des enfants mineurs de Madame F..

Le tribunal considère au contraire que, dans le cas d'espèce, le maintien des enfants dans le milieu familial à Eupen est une priorité à respecter dans l'intérêt supérieur des enfants et leur droit à leur vie privée et familiale.

3.2.6. Le tribunal doit reconstruire la cohérence du système juridique fragmenté et inscrire sa solution «dans l'ordonnement d'ensemble logique du système juridique» ⁽³¹⁾.

Les deux arrêts de la Cour d'Arbitrage précités des 22 juillet 2003 et 1^{er} octobre 2003 ont dégagé à cet égard des lignes directrices.

Le but évident du système imaginé par la Cour d'arbitrage est de secourir l'enfant sans favoriser, même indirectement, le séjour illégal des parents.

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

Par ailleurs, en ce qui concerne le détournement de l'aide, le CPAS dispose d'un pouvoir de contrôle à posteriori pour s'assurer de la correcte utilisation de l'aide allouée.

3.3. Justification de l'aide sollicitée au regard de la dignité humaine et de l'état de besoin des enfants :

Les parties se sont fort peu ou pas exprimées de façon concrète sur l'aide sollicitée en vue de mener une vie conforme à la dignité humaine (Aide en nature, et comment alors ?, aide financière, mais dans quelles limites et sous quelles conditions ?) qui serait compatible avec l'objectif du législateur de ne pas voir l'aide détournée.

Il convient à cet égard d'ordonner une réouverture des débats afin qu'elles s'expliquent sur la question, eu égard à l'état de besoin précis des enfants.

Le tribunal doit observer sur ce point que le CPAS d'Eupen ne produit pas d'enquête sociale. Le tribunal invite le CPAS d'Eupen, comme ce dernier le sollicite d'ailleurs, à mener une enquête sociale qui permettrait au tribunal d'être dûment informé de la situation des enfants tant au moment où il prendra sa décision que pour la période postérieure à l'introduction de la demande devant le CPAS de Nandrin.

Même si le CPAS d'Eupen doit collaborer à la preuve, le tribunal rappelle cependant qu'il appartient à Madame F. de prouver, pour ses enfants mineurs, leur état de besoin et ce de façon la plus concrète que possible.

À cet égard, Madame F. doit s'expliquer, en produisant toutes les pièces justificatives, sur les frais de logement, les frais d'abonnement et de consommation aux réseaux de distribution d'eau, de gaz, et d'électricité, les frais relatifs aux autres besoins essentiels des enfants (nourriture, vêtements, frais de scolarité, y compris frais de cantine et de collation, activités organisées par l'école, matériel scolaire), etc.

Madame F. doit également mieux s'expliquer sur la manière dont elle a pu et peut aujourd'hui concrètement faire face, en tout ou en partie, aux besoins des enfants et aux siens en fournissant aussi toutes les pièces et explications nécessaires.

Le tribunal souligne notamment que l'aide sociale ne pouvant rétroagir automatiquement, le critère de dignité humaine doit guider l'appréciation pour la période passée⁽³²⁾.

Par ces motifs,

Le tribunal prend la décision suivante :

- Déclare les demandes recevables;
- Annule la décision entreprise;
- Dit que le CPAS de Nandrin était compétent jusqu'au 25 juillet 2004 et qu'à partir de cette date, c'est le CPAS d'Eupen qui est compétent pour octroyer une aide sociale aux enfants mineurs de Madame F.;
- Dit que les enfants mineurs de Madame F. ont droit à l'aide sociale, sans qu'il puisse leur être imposé d'être hébergés dans un centre fédéral d'accueil, sous la condition que soit établi leur état de besoin;

Avant dire droit sur cette aide sociale et sur son éventuelle rétroactivité, ordonne la **réouverture des débats** afin que :

- les parties s'expliquent sur la nature de l'aide sociale qui pourrait être octroyée à A. et à J. dans l'ordonnement d'ensemble logique du système juridique; dans la mesure où une aide financière serait octroyée, les parties fixent et s'expliquent sur le montant et les conditions de cette aide;
- le CPAS d'Eupen produise une enquête sociale approfondie;
- Madame F. produise toutes les pièces justificatives, sur les frais de logement, les frais d'abonnement et de consommation aux réseaux de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, les frais relatifs aux autres besoins essentiels des enfants (Nourriture, vêtements, frais de scolarité, y compris frais de cantine et de collation, activités organisées par l'école, matériel scolaire, etc.);
- Madame F. s'explique sur la manière dont elle a pu et peut aujourd'hui concrètement faire face, en tout ou en partie, aux besoins des enfants, et aux siens en produisant aussi toutes les pièces nécessaires.

Fixe date au MERCREDI SEIZE MARS 2005 à 10H30, à l'audience du tribunal du Travail de Huy, (...).

Réserve à statuer pour le surplus.

Siég. : Monsieur Marc Dallemagne, président, Messieurs Jean Warnotte et Jacques Delhez, Juges sociaux

Min. pub. : Monsieur Eric Venturelli, Substitut de Madame l'Auditeur (avis conforme)

Plaid. : MME Nathalie Fonsny, Delvaux, loco Maître Alexis Houssiaux, Baguette, loco Edgar Duyster, Godfin, loco Eric Lemmens

- 1) Trib. Trav. Bruxelles, vac., 5 août 2004, in «Aide sociale aux enfants et familles en séjour illégal», Éditions «Jeunesse et Droit», 2004, p. 54.
- (2) M. DELANGE, «Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale», C.U.P., 2002, vol. 56, p. 81.
- (3) JF. FUNCK, «Aide sociale et minimum de moyens d'existence», C.U.P., 1999, vol. 32, p. 202.
- (4) En ce sens, Cour du travail de Liège, 26 octobre 2004, RG 7.625/2004.
- (5) Moniteur belge du 15 juillet 2004, en vigueur le 25 juillet 2004.
- (6) Trib. Trav., 15^{ème} chambre, 25 octobre 2004, RG 78.852/2004, inédit; Trib. Trav., 15^{ème} chambre, 20 octobre 2004, RG 52.940/2003, inédit et Trib. Trav. Bruxelles, 27 novembre 2003, R.D.E., 2003, p.665.
- (7) Cour du travail de Liège, 13^{ème} chambre, RG 7.625/2004.
- (8) Moniteur belge du 1^{er} juillet 2004, en vigueur depuis le 11 juillet 2004 !
- (9) Sur un commentaire relatif au CPAS compétent depuis l'entrée en vigueur de cet arrêté royal: Isabelle DOYEN, «L'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume ou la mise à mal du droit à une vie familiale», R.D.D., 2004, p. 252.
- (10) C.A., arrêt n° 106/2003 du 22.07.2003, M.B. 04.11.2003, et arrêt n° 129/2003 du 1.10.2003, M.B. 11.12.2003.
- (11) C.A., arrêt n° 106/2003 du 22.07.2003, M.B. 04.11.2003. la Cour a confirmé sa position dans son arrêt N° 189/2004 du 24 novembre 2004 (Voir le considérant B.4. de l'arrêt). Dans ce dernier arrêt, elle ne se prononce pas sur la légalité de l'article 483 de la loi-programme du 22 décembre 2003 (M.B.31.12.2003, 1^{ère} édition).
- (12) Article 483 de la loi-programme du 22 décembre 2003 (Moniteur belge du 31 décembre 2003, 1^{ère} édition).
- (13) Moniteur belge du 1^{er} juillet 2004, p. 53.369
- (14) Trib. Trav., Bruxelles, 15^{ème} chambre, 15 novembre 2004, RG 78766/04.
- (15) En ce sens, Cour du travail de Liège, 13^{ème} chambre, 26 octobre 2004, RG 7.625/2004.
- (16) L'Agence pouvant en sus «fixer une autre structure d'accueil que celle mentionnée dans la décision du CPAS après la notification de celle-ci» (voir article 5 de l'arrêté royal).
- (17) C'est le tribunal qui souligne.
- (18) Idem
- (19) Idem
- (20) Tribunal du travail de Mons, 8 novembre 2004, RG 11297/04.
- (21) Trib. Trav. Bruxelles, vac., 5 août 2004, in «Aide sociale aux enfants et familles en séjour illégal», Editions «Jeunesse et Droit», 2004, p. 55.
- (22) Trib. Trav. Mons, 8 novembre 2004, RG 11297/04.
- (23) O. De Schutter, Fonction de juger et droits fondamentaux. Transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européen, Bruylant, 1998, pp. 118 et sv.
- (24) Trib. Trav. Liège, 10 septembre 2004, publié sur www.sdj.be et aussi Hugo Mormont, Observations sous Cass., 14 janvier 2004, Chr.D.S., 2004, p. 506.
- (25) Cour du travail de Mons, 14 décembre 2001, R.G. 12858 qui cite : Cass. 10 mai 1985, Pas. 1985, I, 1122; Cass., 6 mars 1986, Pas. 1986, I, 852; F. Rigaux, R.C.J.B., 1987, 5 et s.; J. Mertens de Wilmars, JT 1982, pp. 105 et 106.
- (26) Trib. Trav. Bruxelles, 15^{ème} chambre, 15 novembre 2004, R.G. 78766/04-78767/04-78768/04, et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme citée et commentée par ce jugement. Voir aussi Isabelle DOYEN, op. cit., R.D.D., 2004, p. 252 et suiv., ainsi que Trib. Trav. Dinant, 21 décembre 2004, R.G. 67.2002.
- (27) Cassation, 27 mai 1971, J.T. 1971, p. 460.
- (28) Idem.
- (29) L'Agence pouvant en sus «fixer une autre structure d'accueil que celle mentionnée dans la décision du CPAS après la notification de celle-ci» (voir article 5 de l'arrêté royal).
- (30) Trib. Trav. Liège, 10.09.2004, inédit; accessible sur www.sdj.be; Trib. Trav. Mons, 8 novembre 2004, RG 11297/04, inédit; Trib. Trav. Bruxelles, 10 mars 2004, in «Aide sociale aux enfants et familles en séjour illégal», Éditions «Jeunesse et Droit», 2004, p. 75.
- (31) Trib. Trav. Liège, 10 septembre 2004, publié sur www.sdj.be, qui cite à cet égard M.M. F. OST et M. VAN DE KERKHOVE
- (32) Voir par exemple Cour du travail de Liège, 8^{ème} chambre, 22 juin 2004, RG 31.461/03.

**[Publié dans le « Journal du Droit des Jeunes »
n° 242, février 2005, p. 29]**