

AIDE SOCIALE – Compétence territoriale du C.P.A.S. – Code 207 – Manquement dans l'obligation de saisir le centre compétent – Loi du 2/4/1965, art. 2, §5 et loi du 15/12/1980, art. 54, §1^{er} – **Etrangers – Séjour illégal** – Présence d'**enfants mineurs** – Examen du droit à l'aide sociale depuis 2003 – Refus de principe de séjour dans un centre FEDASIL – Précision de la décision d'hébergement – Incidence d'un refus de principe – Aide sociale en cas de demandes d'asile successives – Loi du 8/7/1976, art.57, §2
Action en responsabilité du C.P.A.S. contre l'ETAT BELGE – Texte de loi anticonstitutionnel – Faute de l'Etat – Dommage – Code civil, art. 1382

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

Section de NAMUR

Audience publique du 8 janvier 2008

R.G. n° 8.087/2006

13^{ème} Chambre

EN CAUSE DE :

Le CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE, en abrégé C.P.A.S

appelant, comparaisant par Me Loïc Anciaux de Faveaux, avocat.

CONTRE :

Monsieur M. I. et son épouse Madame K. I. agissant tant en leur nom personnel qu'en leur qualité de représentants légaux de leurs enfants mineurs Ezgona I. et Egzon I

intimés, intimés sur incident, comparaisant personnellement assistés par Me Philippe Versailles, avocat.

EN PRESENCE DE :

L'ETAT BELGE, représenté par Monsieur le Ministre de l'Intégration sociale, dont les bureaux sont sis à 1000 BRUXELLES

Partie intervenant volontairement à la cause, appelante sur incident, comparaisant par Me Nathalie Uyttendaele, avocat.

R.G. n° 8.464/2007

ET EN CAUSE DE :

Monsieur M. I. et son épouse Madame K. I. agissant tant en leur nom personnel qu'en leur qualité de représentants légaux de leurs enfants mineurs Ezgona I. et Egzon I

appelants, comparaisant personnellement assistés par Me Philippe Versailles, avocat.

CONTRE :

Le CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE, en abrégé C.P.A.S., de NAMUR dont les bureaux sont sis à 5100 JAMBES (NAMUR

intimé, comparaisant par Me Loïc Anciaux de Faveaux, avocat.

•

• •

MOTIVATION

L'arrêt est fondé sur les motifs suivants :

1. Quant à la recevabilité des appels et à la jonction des causes.

Le premier jugement dont appel a été notifié le 10 mai 2006. La requête d'appel a été déposée au greffe de la Cour le 9 juin 2006.

L'appel, régulier en la forme, est recevable.

Le second jugement dont appel a été notifié en date du 19 septembre 2007. La requête d'appel a été déposée au greffe le 28 septembre 2007. Cet appel, par ailleurs régulier en la forme, est également recevable.

L'appel incident introduit par conclusions est également recevable.

Il s'impose de joindre les causes.

2. Les faits.

- M. et Mme I., ci-après les intimés (ou selon le cas l'intimé ou l'intimée), de nationalité yougoslave mais d'origine albanaise, ont demandé la reconnaissance du statut de réfugié respectivement en octobre 2000 et mai 2001.
- Les décisions de refus de séjour sont prises respectivement l'une le 2 octobre 2000 (confirmée le 12 décembre 2000) pour l'intimé et l'autre le 9 mai 2001 (confirmée le 17 juillet 2001) pour l'intimée. Les recours dirigés contre les décisions confirmatives ont été soit rejeté par le Conseil d'Etat le 7 décembre 2001, soit biffé le 1^{er} mars 2002.
- Le 25 juin 2001, l'intimé introduit une deuxième demande d'asile, rejetée le jour même. Le Conseil d'Etat suspend cette décision par arrêt du 6 juillet 2001. La décision est retirée et le 24 septembre 2001, intervient une nouvelle décision de refus de prise en considération de la demande, décision non attaquée.
- Le 7 décembre 2001, les intimés introduisent une troisième demande d'asile rejetée le jour même. Deux décisions confirmatives sont prises le 13 décembre 2001 et sont suspendues par arrêt du Conseil d'Etat du 27 décembre 2001. Le 17 janvier 2002, les décisions confirmatives sont retirées et le 16 juillet 2002, deux nouvelles décisions confirmatives sont prises. Un recours est introduit devant le Conseil d'Etat.
- Le 6 novembre 2003, les intimés introduisent une demande d'aide sociale tant pour eux-mêmes que pour leurs enfants mineurs.
- Le rapport du C.P.A.S. reconnaît la compétence du centre du fait que la procédure d'asile est terminée, la désignation du C.P.A.S. de HALEN (code 207) n'ayant plus lieu d'être.
- Le 15 mars 2004, le Conseil d'Etat rejette la demande en suspension et la requête en annulation.
- Le 7 juin 2005, FEDASIL fait savoir au C.P.A.S. que la famille, parents compris, peut être hébergée dans le centre de Sugny.
- Le 22 juin 2005, les intimés refusent cette proposition sans mentionner de justification à ce refus (voir pièce annexée aux conclusions du C.P.A.S. reçues au greffe le 11 avril 2007).
- Il est fait état d'un nouveau refus d'hébergement dans un centre FEDASIL en janvier 2006 mais les pièces ne sont pas produites.
- Le 17 avril 2007, l'intimé introduit une nouvelle demande d'aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale au taux « personne avec charge de famille ».
- Le 19 avril 2007, une demande est introduite par le C.P.A.S. auprès de FEDASIL.
- Le 23 avril 2007, FEDASIL informe le C.P.A.S. de la possibilité d'héberger l'intimé et sa famille.
- Le 26 avril 2007, les intimés refusent la proposition d'hébergement.

3. Les décisions.

Par décision du 10 décembre 2003, le C.P.A.S. rejette la demande d'aide au motif que les intimés séjournent illégalement sur le territoire.

Par décision du 9 mai 2007, le C.P.A.S. rejette la nouvelle demande dès lors que l'intimé est en séjour illégal et que seule une aide dans un centre FEDASIL pourrait être accordée par l'Etat mais que le 26 avril 2007, l'intimé a refusé la proposition d'hébergement.

4. Les jugements.

Par le premier jugement dont appel, le tribunal ne statue pas sur la compétence du C.P.A.S. de Namur pour la période antérieure au 1^{er} janvier 2006 dès lors que les parties lui ont demandé de surseoir à statuer pour cette période. Il estime le C.P.A.S. compétent pour accorder une aide à cette date.

Sur le fond, il dit pour droit que la législation en vigueur avant le 11 juillet 2004 doit ouvrir le droit à une aide sociale en faveur des enfants mineurs conformément à l'enseignement de la Cour Constitutionnelle.

Il écarte l'article 57, §2 de la loi tant à dater du 11 juillet 2004 qu'après le 8 janvier 2006 parce que contraire aux normes supranationales d'accessibilité et de prévisibilité, le fait d'imposer le séjour dans un centre étant une ingérence dans la vie privée et familiale non assortie de garanties suffisantes. Une réouverture des débats est ordonnée afin de vérifier l'état de besoin.

Par le second jugement dont appel, le tribunal applique le nouvel article 57, §2 et constate que l'intimé a refusé tout hébergement sans raison. Une aide est théoriquement possible entre la demande (17 avril) et le refus d'hébergement (26 avril) mais pour autant que l'état de besoin soit avéré ce qui n'est pas le cas, les intimés subsistant sans aide du C.P.A.S. depuis 2003.

5. Les appels principaux et l'appel incident.

Le C.P.A.S. relève appel au motif que le premier juge n'a pas statué sur sa compétence avant le 1^{er} janvier 2006, qu'il a reconnu le droit théorique à une aide sociale avant le 1^{er} janvier 2006 alors que les intimés ont refusé une aide dans un centre FEDASIL et que l'article 57, §2 n'est pas contraire à la Constitution ou aux dispositions supranationales du fait

que les intimés ont été informés de la possibilité d'accompagner leurs enfants et enfin qu'il a reconnu le même droit après le 8 janvier 2006 alors que le texte de la loi a été modifié pour répondre aux observations de la Cour Constitutionnelle

L'ETAT BELGE relève appel incident en se joignant à l'appel principal du C.P.A.S.

Le C.P.A.S. et l'ETAT BELGE demandent à la Cour de vider le différend qui les oppose (demande reconventionnelle introduite par le C.P.A.S. contre l'ETAT BELGE).

Les intimés forment appel du second jugement au motif que si le principe de la légalité de l'hébergement en centre FEDASIL ne peut être remis en cause depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 décembre 2005 modifiant l'article 57, §2, un contrôle des conditions concrètes d'application doit cependant se faire avant l'acceptation et le principe de prévisibilité respecté. En outre, les intimés devaient être informés des conséquences de leur refus.

6. Fondement.

La période visée par les appels dont la Cour est saisie remonte à l'année 2003. Il s'impose de rappeler l'évolution de la législation et de la jurisprudence depuis lors.

Auparavant, il s'indique de répondre à la question de savoir si le C.P.A.S. de Namur était compétent pour accorder une aide.

Enfin, la Cour statuera sur le différend qui oppose le C.P.A.S. à l'ETAT BELGE.

6.1. La compétence du C.P.A.S.

Il convient en préambule de relever que le premier juge n'a pas statué sur cette question à la demande des parties et que dès lors, c'est à tort que le C.P.A.S. lui en fait le reproche.

Cependant, il appartient à la Cour de se positionner sur cette question dès lors que la Cour est saisie par l'effet dévolutif de l'appel.

L'article 54 la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers organise la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription notamment pour les candidats réfugiés.

Cet article a été modifié à diverses reprises par le législateur, et notamment par l'article 493 de la loi-programme du 22 décembre 2003, puis par l'article 111 de la loi-programme du 9 juillet 2004.

Il s'agit de la procédure appelée « attribution du code 207 ».

Cet article 54, §1^{er}, 1^{er} alinéa, est ainsi rédigé :

« §1^{er}. Le Ministre ou son délégué (la loi-programme du 22 décembre 2003 remplace ces mots par « l'Agence fédérale des demandeurs d'asile », modification confirmée par l'article 111 de la loi-programme du 9 juillet 2004) peut déterminer un lieu obligatoire d'inscription pour les étrangers :

1° qui sont entrés dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées à l'article 2 et ont demandé la qualité de réfugié ;

2° qui se sont présentés à la frontière sans être porteurs des documents requis à l'article 2 et se déclarent réfugiés auprès des autorités chargées du contrôle aux frontières ;

3° [...].

En vertu de ce premier paragraphe, le C.P.A.S. du lieu de l'inscription est compétent en matière d'aide sociale à fournir, conformément à l'article 2, §5 de la loi du 2 avril 1965 qui désigne comme étant compétent le C.P.A.S. de la commune ainsi désignée par dérogation au principe de la compétence de celui de la commune sur le territoire de laquelle le demandeur d'aide réside.

Le 2^{ème} alinéa du même paragraphe est actuellement rédigé comme suit :

« 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 exécuté¹ ».

Précédemment, cet alinéa mentionnait que :

« La désignation d'un lieu obligatoire d'inscription dure jusqu'à ce qu'une décision définitive concernant la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié soit prise ou jusqu'à ce que l'ordre de quitter le territoire soit exécuté ».

Cette version antérieure a engendré une controverse jurisprudentielle à propos de la notion de décision définitive relative à la reconnaissance de la qualité de réfugié.

Pour d'aucuns, la décision définitive visait tant la décision favorable que défavorable en telle sorte que le code 207 cessait de produire ses effets et ce sans opérer de distinction selon que la décision prise sur la demande d'asile était une décision de reconnaissance ou de

¹ Loi 18 février 2003, art. 7, 1^{er}, en vigueur le 1^{er} mai 2003 (A.R., 3 mai 2003 (III), art. 1^{er}).

rejet², entraînant dans les deux hypothèses la compétence du C.P.A.S. du lieu de résidence. La circulaire ministérielle du 9 décembre 1998³ va en ce sens.

Pour d'autres, la décision définitive ne peut concerner que la reconnaissance (au sens de l'octroi) du droit à l'asile avec pour conséquence que le candidat réfugié débouté devrait voir maintenu son code 207 commune aussi longtemps qu'il ne quitte pas le territoire. C'est ainsi qu'il a été jugé que le C.P.A.S. reste compétent tant que le « code 207 » n'a pas été levé⁴.

Depuis le 1^{er} mai 2003, date d'entrée en vigueur de la loi du 18 février 2003⁵ ayant modifié l'article 54, §1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, c'est la seconde alternative qui semblait devoir être appliquée. Le lieu obligatoire d'inscription est maintenu jusqu'à la décision de reconnaissance de la qualité de réfugié ou jusqu'à ce que l'ordre de quitter le territoire soit exécuté.

Cependant, la ministre compétente⁶ ne partage pas cet avis et considère qu'il ne faut pas confondre le lieu obligatoire d'inscription et la compétence des C.P.A.S. Elle soutient que le centre compétent à partir du moment où le candidat réfugié perd cette qualité est celui de sa résidence et non plus le centre désigné.

Une controverse existait donc encore malgré la modification de la loi.

Il convient de la solutionner dans le sens indiqué par la Ministre. La compétence ne valait alors qu'aussi longtemps que la procédure d'asile n'était pas terminée mais dès qu'elle prenait fin, l'étranger qui a été débouté et se maintenait sur le territoire devenait à charge du C.P.A.S. de sa résidence.

La loi-programme du 9 juillet 2004 a mis fin à la polémique en modifiant l'article 2, §5 de la loi du 2 avril 1965⁷.

² C. trav. Liège (5^e ch.), 28 avril 2004, R.G. n°29.799/01 et C. trav. Liège (5^e ch.), 26 mai 2004, R.G. n°31.727/03.

³ M.B., 12 décembre 1998.

⁴ En ce sens : C. trav. Liège (sect. Namur, 13^e ch.), 3 juin 2003, inéd., R.G. n°6979/2001 ; Trib. trav. Bruxelles, 27 novembre 2003, *Rev. dr. étr.*, 2003, p. 665 et Trib. trav. Charleroi, 24 février 2004, *J.T.T.*, 2005, p.125.

⁵ Cette loi ne peut être considérée comme étant une loi interprétative.

⁶ Lettre aux présidents de C.P.A.S. du 16 octobre 2003.

⁷ Il a été inséré 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'Etat contre une décision du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ou de la Commission permanente de recours des réfugiés ;
- soit ... ».

C'est dorénavant le C.P.A.S. de la commune sur le territoire de laquelle l'étranger réside qui retrouve la compétence pour accorder l'aide sociale et non plus celui de la commune désignée puisque la compétence territoriale de celui-ci prend fin soit lorsque la procédure d'asile se termine à l'expiration des délais de recours ou suite à un arrêt de rejet du Conseil d'Etat, soit lorsqu'il est mis fin à la protection temporaire accordée aux personnes déplacées. La volonté expresse du législateur est dorénavant dépourvue de toute ambiguïté. Depuis le 25 juillet 2004, la compétence du C.P.A.S. de Namur n'est donc pas contestable.

Qu'en est-il pour la période antérieure ?

C'est le 15 mars 2004 que le Conseil d'Etat a rejeté la demande en suspension et la requête en annulation. A cette date, le droit à l'aide sociale est à charge du C.P.A.S. de Namur.

Avant cette date, c'est le C.P.A.S. désigné sur la base du code 207 (HALEN selon les pièces au dossier et plus spécialement le rapport dressé par le travailleur social pour la réunion du Conseil du 10 décembre 2003, et non le centre du Petit-Château comme l'affirme le C.P.A.S. et l'Etat belge en termes de conclusions mais sans produire de document l'attestant) qui était compétent mais le C.P.A.S. de Namur n'a pas fait suivre la demande à ce C.P.A.S. ou informé les intimés de s'adresser à ce centre d'accueil comme il en avait l'obligation.

Avant l'entrée en vigueur de la loi-programme du 22 décembre 2003 insérant un article 58 dans la loi du 8 juillet 1976, la question du transfert du dossier introduit devant un C.P.A.S. incompétent devant le C.P.A.S. compétent a été réglée comme suit :

« il existe une disposition similaire (à l'article 7 de l'arrêté royal du 30 octobre 1974), pour rappel, l'article 60, §2 de la loi du 8 juillet 1976. Si cet article est moins précis et ne prévoit par exemple aucun délai quant à l'accomplissement des démarches de nature à procurer au demandeur le droit auquel il peut prétendre, soit l'aide sociale à charge du centre de A. via une transmission du dossier à ce C.P.A.S., toutefois en cette matière, on doit considérer 'qu'il ne peut être exigé d'un homme normalement diligent qu'il suppose qu'un organisme tel que le C.P.A.S. n'a pas rempli ses obligations légales et que le recours aux tribunaux est insuffisant pour la défense de ses droits'⁸. On doit donc en déduire que le C.P.A.S. devait respecter le prescrit de l'article 60, §2 de la loi »⁹. Il faut ajouter le respect des principes généraux de droit, dont celui de bonne administration¹⁰.

⁸ Trib. trav. Mons, 24 févr. 1978, inéd., R.G. n°2.836. Egalement : C. trav. Mons, 22 févr 1985, *Chron. D.S.*, 1985, p. 246.

⁹ C. trav. Mons (6^e ch.), 28 nov. 2000, *J.T.T.*, 2001, p. 33.

¹⁰ Cf. M. VAN RUYSBEKE et Ph. VERSAILLES, *Guide social permanent, commentaire droit de la sécurité sociale*, T. III, Chap. IV, sous n°640 et M. DUMONT, « La compétence territoriale du C.P.A.S. », in *Actualités de la sécurité sociale*, Commission Université-Palais, Larcier, 2004, p.11, n°79, p.50.

Dans ces conditions, le C.P.A.S. de Namur doit être considéré comme étant le centre compétent dès la date de la demande.

6.2. Le droit à l'aide sociale.

6.2.1. Rapide survol de l'évolution des textes et leur interprétation.

L'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 n'ouvrait expressément le droit à une aide sociale ni à l'étranger majeur en séjour illégal¹¹, ni à ses enfants mineurs. Cette disposition prévoyait que « *Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'action sociale se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume* ».

L'étranger en séjour illégal débouté d'une demande d'asile est en droit de bénéficier de l'aide sociale tant que le recours qu'il a introduit devant le Conseil d'Etat n'est pas vidé¹².

La Cour d'arbitrage a été saisie de l'examen de la constitutionnalité de cette disposition à l'égard de mineurs d'âge par référence à des dispositions contenues dans la Convention relative aux droits de l'enfant, dite Convention de New-York.

Par arrêts des 22 juillet 2003¹³, 1^{er} octobre 2003¹⁴ et 24 novembre 2004¹⁵, la Cour 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, il faut concilier les objectifs de la Convention avec l'objectif de ne pas inciter les adultes en séjour illégal à se maintenir sur le territoire. Elle considère que « l'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 [public d'action sociale] s'assure que l'aide sera

¹¹ Une première modification est intervenue à la suite de la loi du 28 juin 1984 modifiant l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976, à l'époque l'article 57, alinéa 4, avant que la loi du 30 décembre 1992 insère l'article 57, §2 mettant fin au droit lorsqu'un ordre « définitif » de quitter le territoire a été signifié.

¹² Sur cette question qui ne fait plus l'objet d'une controverse, Voir S. GILSON et M. GLORIEUX, *Aperçu du droit à l'aide sociale des étrangers*, in *Droit des étrangers et nationalité*, Commission Université-Palais, Larcier, 2005, vol. 77, p.229, spéc. p.282 et s.

¹³ C.A., 22 juillet 2003, n°106/2003, M.B., 4 novembre 2003, p. 53695 et *J.T.T.*, 2003, p.501.

¹⁴ C. A., 1^{er} octobre 2003, n°129/2003, M.B., 11 décembre 2003, p. 58780.

¹⁵ C.A., 24 novembre 2004, n°189/2004, *J.T.T.*, 2005, p.162.

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 ».

Cet arrêt n'a pas mis un terme au débat judiciaire.

D'une part, d'aucuns¹⁶ ont critiqué cet arrêt en considérant notamment que la Convention des droits de l'enfant ne peut avoir pour effet d'octroyer une aide à des enfants en séjour illégal hormis les hypothèses d'un mineur non accompagné ou de l'impossibilité absolue de donner suite à l'ordre de quitter le territoire. Les mineurs ne pourraient recevoir aucune aide et leurs parents devraient exécuter l'ordre de quitter le territoire. Il est reproché à la Cour de s'être substituée au législateur.

Cette première opinion ne peut être suivie : il ne peut être reproché à la Cour d'arbitrage d'avoir fait œuvre de législateur en proposant une solution transitoire (en attendant que le législateur intervienne) car la Cour n'a fait que proposer des balises après avoir décidé que la loi était contraire à la Constitution. Une aide doit être accordée mais elle ne peut sortir d'un canevas du fait qu'elle ne concerne que les seuls enfants et ne peut servir à un détournement de la loi au profit des parents en séjour illégal lesquels ne peuvent prétendre à une aide sur le fondement de la Convention.

D'autres¹⁷ ont suivi la suggestion de la Cour d'arbitrage en allouant une aide spécifiquement destinée à l'enfant, en espèce¹⁸ ou en nature.

Comme l'y invitait la Cour d'arbitrage, le législateur a réagi et a modifié l'article 57, §2 - par la loi-programme du 22 décembre 2003 (art. 483) - dont le premier alinéa du §2 a été ainsi rédigé :

« Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'action 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

¹⁶ Trib. trav. Bruxelles, 20 novembre 2003, *J.T.*, 2004, p.98 et *Chron.D.S.*, 2004, p. 270.

¹⁷ Trib. trav. Bruxelles, 27 novembre 2003, *Rev. dr. étr.*, 2003, p.665 ; Trib. trav. Bruxelles, 30 septembre 2003, *J.D.J.*, n°231, janvier 2004, p.33 et Trib. trav. Nivelles (sect. Wavre), 26 août 2003, R.G. n°1178 W 2003, dont le texte intégral est reproduit dans les actes du colloque « Les enfants et l'aide sociale », 18 septembre 2003 ; Cour trav. Liège (sect. Namur), 13^e ch., 26 octobre 2004, R.G. n°7.625/2004.

¹⁸ La Cour de cassation vient récemment de considérer qu'une aide en espèce est conforme la loi du 8 juillet 1976 : Cass., 3^e ch., 23 octobre 2006, *J.T.T.*, 2007, p.1.

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 ».

Cette nouvelle disposition – qui a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage¹⁹ dont il sera question ci-après – n'a été mise en œuvre que par un arrêté royal du 24 juin 2004 (M.B. 1^{er} juillet 2004) entré en vigueur le 11 juillet 2004, arrêté qui fait l'objet d'une requête en annulation devant le Conseil d'Etat, non vidée à ce jour.

Dès lors et en l'absence de mesure d'exécution, la législation telle que modifiée ne peut être appliquée qu'à partir du 11 juillet 2004 même si l'article 57, §2 a été modifié avec effet au 10 janvier 2004²⁰.

L'arrêté royal lie l'octroi d'une aide - conforme à celle due sur la base du nouvel article 57, §2, al.2 de la loi - à l'introduction d'une demande introduite par le mineur ou, en son nom, par l'un de ses parents (art.2). Il incombe alors au C.P.A.S. de proposer au mineur de se rendre dans un centre d'accueil (art.4) et l'Agence établit un projet individualisé d'accueil dans lequel une aide matérielle est assurée, aide adaptée aux besoins du mineur et indispensable à son développement (art.7).

La circulaire ministérielle du 16 août 2004 rappelle que la demande doit être introduite par le biais du C.P.A.S. de la résidence habituelle et que le C.P.A.S. doit informer les parents de la possibilité qu'ils ont d'accompagner leur enfant lorsque leur présence est nécessaire au développement de l'enfant.

Force est de constater que le législateur n'a pas pris de mesures transitoires applicables lorsqu'un mineur étranger (ou ses parents en son nom) bénéficie d'une aide servie par un C.P.A.S.

De même, il n'a pas prévu la manière de faire face à la légitime demande d'aide entre le moment où le mineur étranger s'adresse au C.P.A.S. et celui où il reçoit effectivement une proposition d'hébergement dans un centre.

Jugé de ce fait que lorsque le C.P.A.S. reste en défaut de veiller à l'introduction d'une demande d'hébergement dans un centre fédéral, l'octroi d'une aide doit se poursuivre selon les modalités en vigueur avant la date de prise de cours de l'arrêté royal et ce tant que la demande n'a pas été formulée et qu'une proposition d'hébergement n'a pas été notifiée au mineur (et à ses parents)²¹, le refus de l'aide n'étant

¹⁹ M.B. 5 août 2004.

²⁰ Cour trav. Liège (sect. Namur), 13^e ch., 26 octobre 2004, R.G. n°7.625/2004.

²¹ Cour trav. Liège (sect. Namur), 13^e ch., 26 octobre 2004, R.G. n°7.625/2004 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 16 décembre 2004, R.G. n°7.691/2004.

justifié que si les intéressés ont, sans motifs particulièrement pertinents, refusé une proposition d'hébergement dans un centre d'accueil²². Le C.P.A.S. a à cet égard un devoir général d'information, de guidance et de conseil même à l'égard de demandeurs en séjour illégal²³.

L'aide reste donc due tant que le C.P.A.S. n'a pas pris de décision conforme à la procédure déterminée par l'arrêté royal²⁴. Il ne peut dès lors être considéré que depuis le 11 juillet 2004 le C.P.A.S. n'est plus compétent pour accorder toute aide²⁵. Tout est fonction des démarches effectuées conformément aux dispositions réglementaires. Il s'impose d'aménager une situation d'attente afin de permettre au C.P.A.S. de mettre en œuvre la nouvelle procédure²⁶.

Par contre, il a été jugé que les parents qui refusent par principe toute aide dans un centre d'accueil perdent tout droit pour leurs enfants²⁷.

Le C.P.A.S. n'a pas à introduire une demande auprès de FEDASIL si les parents s'y opposent expressément²⁸.

La question (cf. recours en annulation dont question ci-dessus) a alors été posée à la Cour d'arbitrage de savoir si la nouvelle législation n'était pas contraire aux dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant et de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment du fait que les parents ne voient pas leur séjour garanti par la loi dans le centre qui doit accueillir leur enfant mineur, la séparation des enfants et des parents étant contraire à ces dispositions supranationales²⁹.

La Cour d'arbitrage a en effet été saisie d'une demande d'annulation du nouvel article 57, §2 pour cause d'ingérence déraisonnable dans la vie privée et familiale. Elle a estimé³⁰, conformément aux dispositions de droit international qu'elle vise, que vivre ensemble pour une famille est un élément fondamental de la vie familiale

²² Cour trav. Anvers, 16 décembre 2004, *Chron.D.S.*, 2005, p.174.

²³ Cour trav. Liège, 8^e ch., 13 décembre 2005, R.G. n°33.162/05.

²⁴ Trib. trav. Hasselt, 21 janvier 2005, *Chron.D.S.*, 2005, p.153 ; Trib. trav. Liège, 9^e ch., 26 mai 2005, R.G. n°344.197 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 28 novembre 2006, R.G. n°7.822/05.

²⁵ Contra : Cour trav. Gand, sect. Bruges, 24 juin 2005, *J.T.T.*, 2005, p.435.

²⁶ Cour trav. Liège, 5^e ch., 16 novembre 2005, R.G. n°32.797/04.

²⁷ Cour trav. Liège, 5^e ch., 20 juin 2005, R.G. n°32.908/04 ; même chambre, 22 juin 2005, R.G. n°33.002/05 et 33.005/05 ; même chambre, 21 décembre 2005, R.G. n°33.262/05 ; Cour trav. Liège, 8^e ch., 28 février 2006, R.G. n°33.018/05 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 12^e ch., 16 octobre 2006, R.G. n°8.026/06 et Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 11 janvier 2007, R.G. n°8.132/06.

²⁸ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 27 mars 2007, R.G. n°8.118/06.

²⁹ Voir notamment Trib. trav. Huy, 19 janvier 2005, *Chron.D.S.*, 2005, p.141 et Trib. trav. Bruxelles, 15^e ch., 19 mai 2005, R.G. n°78758/04 et 90.677/05, inédit, jugement qui rappelle magistralement les principes à la base de la légalité de l'ingérence, à savoir l'accessibilité de la norme et la prévisibilité de celle-ci.

³⁰ C. A., n°131/2005, 19 juillet 2005, inédit sauf sur le site de la Cour d'arbitrage.

qu'un Etat doit respecter. Prévoir que l'aide matérielle indispensable au développement de l'enfant sera exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil constitue une ingérence dans la vie familiale qui doit répondre aux exigences de légalité et de prévisibilité posées par l'article 22 de la Constitution et en outre poursuivre un but légitime et se trouver par rapport à ce but dans un juste rapport de proportionnalité.

Or, la loi ne précise pas les hypothèses dans lesquelles la présence des parents dans le centre sera admise. La disposition est donc contraire à la Constitution (B.6) sans qu'il puisse être reproché au législateur d'avoir opté pour une aide sociale matérielle (B.7.3) pour concilier les objectifs couvrant les droits de l'enfant avec l'objectif de ne pas inciter les adultes en séjour illégal à se maintenir sur le territoire.

Cependant, la disposition, si elle est annulée, voit ses effets maintenus jusqu'à ce que le législateur prenne d'autres dispositions pour autant que ce soit avant le 31 mars 2006.

La jurisprudence est à nouveau partagée sur les conséquences à en tirer.

Il a ainsi été jugé³¹ que « si conformément aux articles 8 et 9 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage ont autorité absolue de chose jugée à partir de leur publication au Moniteur belge, et si la Cour peut maintenir provisoirement les effets d'une disposition annulée, il n'en reste pas moins que cela n'est juridiquement possible qu'à l'égard d'une disposition strictement (et seulement) contraire à un texte constitutionnel, mais en aucun cas par rapport à une disposition qui serait *aussi ou en même temps* contraire à un texte supranational directement applicable, tel que la Convention européenne des droits de l'homme en son article 8. Raisonner en sens contraire irait à l'encontre de la primauté du droit international sur le droit interne et de son effet direct consacré depuis le célèbre arrêt *Le Ski* rendu par la Cour de Cassation le 27 mai 1971³², mais plus inquiétant encore, mettrait à mal l'obligation positive de prévenir les violations de la Convention qui s'applique à l'ensemble des autorités de l'État, en ce compris les juges au sens le plus large du terme³³ ».

Mais il a aussi été jugé³⁴ à raison que l'exigence de légalité dont il est question au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme est moins restrictive puisqu'elle ne requiert pas une loi³⁵. Or, l'annulation de la norme législative n'emporte pas l'annulation de

³¹ Cour trav. Mons, 7^e ch., 19 octobre 2006, R.G. 19.821.

³² Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, p.959.

³³ Voir en ce sens « Droit international des droits de l'homme devant le juge national », par De SCHUTTER et van DROOGHENBROECK, Larcier 1999, page 210, troisième paragraphe.

³⁴ Trib. trav. Bruxelles, 1^{er} décembre 2005, R.G. n°11.980/05.

³⁵ Selon la Cour de cassation (2 mai 1990, *Pas.*, 1990, p.1006) : « Pour l'application de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le terme "loi" désigne toute norme de droit interne écrite ou non, pour autant que celle-ci soit accessible aux personnes concernées et soit énoncée de manière précise ».

plein droit de l'arrêté royal lequel subsiste et constitue une norme accessible et suffisamment précise.

Il incombait donc au législateur de réagir dans le délai fixé afin de garantir les droits des parents et des enfants de séjourner ensemble en centre d'accueil pour se conformer au droit interne.

En date du 22 décembre 2005, le législateur a apporté une modification à l'article 57, §2, répondant aux observations de la Cour d'arbitrage.

Il est depuis lors rédigé comme suit :

« Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'action 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 ».

La Cour d'arbitrage³⁶ a estimé que ce nouveau texte ne viole pas la Constitution en ce qu'il confie au Roi le soin d'arrêter les conditions et modalités d'octroi de l'aide matérielle dispensée en centre fédéral d'accueil à un enfant mineur en séjour illégal. Il en va ainsi parce que la forme que l'aide doit prendre doit être adaptée aux besoins spécifiques de chaque enfant et que la décision du C.P.A.S. relative à l'état de besoin d'un enfant en séjour illégal ainsi qu'à l'hébergement de cet enfant et de sa famille dans un centre d'accueil peut faire l'objet d'un recours judiciaire prévu par la loi.

Il incombe toujours au C.P.A.S. de veiller à ce qu'une demande d'accueil dans un centre soit introduite auprès de Fedasil faute de quoi et tant qu'une proposition concrète n'est pas formulée, l'aide sociale reste due³⁷. Il ne peut y avoir exception que si les parents y renoncent expressément (cf. *supra*).

Lorsqu'une proposition d'hébergement est formulée, il faut vérifier qu'elle réponde aux critères d'accessibilité et de prévisibilité. Il faut

³⁶ C.A., n°43/2006, 15 mars 2006, inédit.

³⁷ Cour trav. Liège, sect. Namur, 12^e ch., 24 avril 2006, R.G. n°7.999/2006: la Cour précise même en l'espèce que l'aide devra être maintenue à tout le moins jusqu'au 30 juin pour ne pas compromettre la scolarité de l'enfant ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 28 novembre 2006, R.G. n°7.822/2005.

aussi, en regard des normes supranationales, qu'un recours soit organisé.

Pour rappel, la Cour d'arbitrage a fait observer que la décision du C.P.A.S. relative à l'hébergement de l'enfant et de sa famille dans un centre d'accueil peut faire l'objet d'un recours judiciaire.

Quant aux critères d'accessibilité et de prévisibilité, la Cour de céans a jugé que l'arrêté ne précise pas à quel moment les modalités concrètes de l'hébergement seront définies mais elles ne peuvent l'être qu'après que la famille ait accepté le principe du séjour dans un centre déterminé et qu'une discussion ait eu lieu sur la mise en œuvre pratique des conditions³⁸.

Ainsi qu'il a été vu ci-dessus, l'étranger qui demande à bénéficier d'une aide sociale et qui se voit proposer par Fedasil un hébergement dans un centre ne peut la refuser sous cette forme, sauf circonstances particulières dûment justifiées³⁹.

Jugé en ce sens que « A partir du moment où la demande a été formulée et qu'un refus de principe est posé, le C.P.A.S. est en vertu de la loi déchargé de toute obligation, autre que l'aide médicale urgente. Le C.P.A.S. n'a pas à introduire une demande contre le gré des [demandeurs d'aide]. Il n'y a donc pas lieu de vérifier si la proposition d'hébergement qui aurait pu être faite aux [demandeurs d'aide] si la demande avait été introduite était susceptible de répondre aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité puisqu'il existe un préalable : l'acceptation de voir une demande être introduite par le C.P.A.S. auprès de l'agence Fedasil. Si les conditions qui leur auraient été présentées par Fedasil leur étaient apparues comme ne répondant pas à leurs yeux à ce qu'ils attendaient au niveau de la prise en charge, les [demandeurs d'aide] auraient alors disposé de la faculté de renoncer à la demande (avec perte du droit à l'aide sociale) mais aussi de celle d'introduire un recours devant la juridiction compétente en vue de voir reconnaître le droit à l'aide sociale parce que les conditions mises à l'hébergement n'auraient pas été conformes à la dignité humaine ou au respect du droit à la vie privée et familiale. Encore faut-il dans ce cas indiquer quelles conditions ne répondent pas aux normes⁴⁰ »⁴¹.

L'acceptation ou non de l'hébergement est un acte librement posé par les parents de mineurs en séjour illégal. Ce n'est pas parce qu'en cas de refus, ils n'ont droit à aucune aide que le consentement ne serait pas libre. Les parents peuvent choisir de vivre avec leurs enfants et de trouver des moyens de subsistance sans avoir recours à l'aide publique.

³⁸ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 22 mai 2007, R.G. n°8.030/06. Egalement, Trib. Trav. Bruxelles, 2 février 2005, R.G. n°87.566/2004).

³⁹ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 24 avril 2007, R.G. n°8.002/2006 (handicap important d'un enfant justifiant le séjour en dehors d'un centre).

⁴⁰ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 11 janvier 2007, R.G. n°8.132/2006.

⁴¹ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 27 mars 2007, R.G. n°8.118/2006.

La proposition d'hébergement ne doit pas non plus être « très concrète » avant même que la famille se présente dans le centre. Il existe des procédures et des recours comme indiqué ci-dessus en cas de désaccord sur l'aide proposée dans le centre. La proposition concrète implique une acceptation préalable de principe d'hébergement.

Un éventuel manquement au niveau de l'information donnée ne peut entraîner le droit à l'aide sociale si les parents n'entendent, quoi qu'il arrive, pas séjourner dans un centre.

6.2.2. L'application en l'espèce

Il convient d'opérer une distinction selon que l'aide est demandée par les intimés en nom personnel ou en faveur de leurs enfants ainsi que selon les périodes en litige.

6.2.2.1. En faveur des intimés à titre personnel.

Avant l'arrêt du Conseil d'Etat, le droit à l'aide sociale doit en principe être reconnu aux intimés à titre personnel. Cependant, il faut tenir compte de ce que la procédure d'asile concerne non pas la première mais une troisième demande.

Après le 15 mars 2004 et le rejet de la demande d'asile, le droit ne peut plus être ouvert aux intimés qu'en leur qualité d'administrateurs des biens de leurs enfants mineurs.

6.2.2.1.1. Avant le rejet de la demande d'asile.

La question litigieuse porte sur le droit à une aide sociale en faveur d'étrangers qui ont introduit une deuxième (ou une troisième) demande d'asile.

Cette question a été soumise à deux reprises à la Cour d'arbitrage devenue Constitutionnelle.

Elle y a répondu comme suit⁴² :

« B.2. Il ressort des éléments du dossier que l'affaire concerne la décision de ne pas accorder l'aide sociale à des étrangers qui se sont une deuxième fois déclarés réfugiés, après que leur première demande eut été refusée par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et que le recours contre cette décision de refus eut été rejeté par la Commission permanente de recours des réfugiés.

⁴² C.A., n°148/2001, 20 novembre 2001, M.B., 29 décembre 2001, p.45.691.

L'Office des étrangers a refusé de prendre en considération la deuxième demande d'asile et a notifié un nouvel ordre de quitter le territoire (« annexe 13^{quater} »). Les intéressés ont introduit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation et une demande de suspension contre cet ordre. La demande de suspension a été rejetée ; le recours en annulation était encore pendant au moment où a été introduite la demande d'aide sociale.

B.3. Dans son arrêt n°43/98 du 22 avril 1998, la Cour a jugé que le nouvel article 57, § 2, alinéas 3 et 4, de la loi organique des centres publics d'aide sociale violait les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il était applicable à l'étranger qui avait demandé à être reconnu comme réfugié, dont la demande avait été rejetée et qui avait reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'avaient pas été tranchés les recours qu'il avait introduits devant le Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prise en application de l'article 63/3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés. La Cour a ainsi explicitement précisé que sont seuls visés les recours pendants devant le Conseil d'Etat qui sont dirigés contre les décisions relatives aux demandes de reconnaissance comme réfugié, dès lors que l'annulation portait uniquement sur les alinéas 3 et 4 de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., relatifs aux étrangers qui ont demandé à être reconnus comme réfugiés.

Dans son arrêt n°80/99 du 30 juin 1999, la Cour a précisé que si la mesure prévue par l'article 57, § 2, est appliquée aux personnes qui, pour des raisons médicales, sont dans l'impossibilité absolue de donner suite à l'ordre de quitter la Belgique, cette disposition viole également les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4. En l'espèce, il s'agit de l'hypothèse où un recours en annulation, lequel n'est pas suspensif, est introduit auprès du Conseil d'Etat contre le refus du ministre compétent ou de son délégué de prendre en considération une deuxième déclaration par laquelle un étranger demande à être reconnu réfugié.

Les recours juridictionnels contre une telle décision sont traités à l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, qui dispose :

« Le ministre ou son délégué, peut décider de ne pas prendre la déclaration en considération lorsque l'étranger a déjà fait auparavant la même déclaration auprès d'une autorité visée à l'alinéa 1er et qu'il ne fournit pas de nouveaux éléments qu'il existe, en ce qui le concerne, de sérieuses indications d'une crainte fondée de persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951. »

Les nouveaux éléments doivent avoir trait à des faits ou des situations qui se sont produits après la dernière phase de la procédure au cours de laquelle l'étranger aurait pu les fournir.

Une décision de ne pas prendre la déclaration en considération n'est susceptible que d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Aucune demande de suspension ne peut être introduite contre cette décision ».

B.5. Le législateur a voulu combattre une forme spécifique d'abus de procédure, qui consiste à multiplier des déclarations identiques. Dans son arrêt n°83/94 du 1^{er} décembre 1994, la Cour a jugé que, pour atteindre cet objectif, le législateur avait pu exclure la demande de suspension devant le Conseil d'Etat contre la décision purement confirmative du ministre ou de son délégué, le Conseil d'Etat devant vérifier, avant de déclarer irrecevable une telle demande, « si les conditions de cette cause d'irrecevabilité se trouvent réunies ».

B.6. En l'espèce, il doit être vérifié s'il existe une justification pour la différence de traitement entre la catégorie des demandeurs d'asile visés au B.3, qui peuvent continuer de bénéficier de l'aide sociale accordée par le C.P.A.S. aussi longtemps que leurs recours contre les décisions précitées faisant suite à une première demande de reconnaissance du statut de réfugié sont pendants devant le Conseil d'Etat, et la catégorie des personnes mentionnées au B.4, auxquelles l'aide sociale est refusée, nonobstant le fait qu'elles ont introduit auprès du Conseil d'Etat « une procédure en annulation d'un ordre de quitter le territoire lié au refus de prendre en considération une deuxième demande d'asile ».

B.7. Pour les mêmes motifs que ceux qui justifient l'article 50, alinéas 3 et 4, (actuellement l'article 51/8) de la loi du 15 décembre 1980, il n'est pas déraisonnable de refuser le bénéfice de l'aide sociale à l'étranger visé au B.4, qui se trouve dans la situation décrite dans ces dispositions. Cette personne se trouve dans une situation essentiellement différente de celle dont les recours, dirigés contre cette première demande, sont pendants.

Compte tenu de l'objectif mentionné en B.5, il peut se justifier de ne pas lui permettre de bénéficier de l'aide sociale aussi longtemps que ni le ministre ou son délégué ni le Conseil d'Etat n'ont admis la réalité et la pertinence des nouveaux éléments qu'elle invoque.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse négative ».

La Cour Constitutionnelle a confirmé le 13 mars 2002⁴³ que :

« B.4. Ainsi que la Cour l'a relevé dans son arrêt n° 83/94 du 1^{er} décembre 1994, le législateur a voulu éliminer une forme spécifique d'abus de procédure, qui consiste à multiplier des déclarations identiques. Elle a estimé que, pour atteindre cet objectif, le législateur avait pu exclure la demande de suspension devant le Conseil d'Etat contre la décision purement confirmative du ministre ou de son délégué, le Conseil d'Etat vérifiant, avant de déclarer irrecevable une telle demande, « si les conditions de cette cause d'irrecevabilité se trouvent réunies ».

B.5. La question préjudicielle concerne la situation de l'étranger pendant la période où est pendant le recours qu'il a introduit contre la décision du ministre ou de son délégué de ne pas prendre en considération sa demande réitérée.

B.6.1. Pour les mêmes motifs que ceux qui justifient l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980, il n'est pas déraisonnable de refuser le bénéfice de l'aide sociale à l'étranger qui se trouve dans la situation décrite dans ces dispositions. Cette personne, qui a déjà épuisé ou n'a pas utilisé les recours dirigés contre le refus d'accueillir sa première demande, se trouve

⁴³ C.A., n°50/2002, 13 mars 2002, *M. B.*, 28 mai 2002, p.23097.

dans une situation essentiellement différente de celle dont les recours, dirigés contre cette première demande, sont pendants. Compte tenu de l'objectif mentionné en B.4, il peut se justifier de ne pas lui permettre de bénéficier de l'aide sociale aussi longtemps que ni le ministre ou son délégué ni le Conseil d'Etat n'ont admis la réalité et la pertinence des nouveaux éléments qu'elle invoque.

B.6.2. Compte tenu de l'ampleur du risque d'utilisation des procédures à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées, les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles visées par la question, n'exigent pas que le bénéfice de l'aide sociale qui est reconnu, afin de faire face à leurs besoins, aux candidats réfugiés qui, après avoir reçu l'ordre de quitter le territoire, introduisent un recours devant le Conseil d'Etat (contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prise en application de l'article 63/3 de la loi du 15 décembre 1980 ou celle de la Commission permanente de recours des réfugiés), le soit aussi aux personnes dont la première demande d'asile a été rejetée, décision contre laquelle les voies de recours prévues sont épuisées ou n'ont pas été utilisées, et qui ont introduit à plusieurs reprises une demande qui n'a pas été prise en considération, avec ordre de quitter le territoire, par le ministre compétent ou son délégué et au sujet de laquelle le recours en annulation est toujours pendant.

B.7. Le contrôle de la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, avec l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ne conduit pas à une autre conclusion en l'espèce ».

En l'espèce, le Conseil d'Etat n'a pas admis la réalité et la pertinence des nouveaux éléments invoqués à l'appui de la nouvelle demande d'asile. Il s'est contenté de souligner, donnant suite à la demande de suspension, que les faits à l'origine de la décision n'ont pas été valablement infirmés.

Par conséquent, le droit à l'aide sociale à titre personnel n'est plus ouvert dans le chef des intimés.

6.2.2.1.2. Depuis le rejet de la demande d'asile.

Le 15 mars 2004, la demande d'asile a définitivement été rejetée.

Depuis cette date, aucune aide ne peut plus être accordée aux intimés à titre personnel. Il n'existe aucune contestation à cet égard.

6.2.2.2. En faveur des enfants mineurs des intimés.

Depuis la date de la demande, les intimés disposent du droit de

demander au nom de leurs enfants une aide en leur faveur.

Il y a lieu de distinguer deux périodes : avant l'entrée en vigueur de l'article 57, §2 tel que modifié par la loi du 22 décembre 2003 (soit avant le 11 juillet 2004, date à laquelle l'arrêté royal d'application est lui-même entré en vigueur) et depuis cette date.

6.2.2.2.1. Le droit en faveur des enfants mineurs avant le 11 juillet 2004.

Le C.P.A.S. devait examiner le droit des enfants à une aide sociale tant que la loi nouvelle n'était pas entrée en vigueur.

Il ne l'a pas fait.

Le droit à l'aide sociale est donc en principe dû et il peut l'être, comme indiqué par la Cour de cassation, sous la forme d'une aide financière (cf. *supra*).

Mais il incombe aux intimés d'établir l'état de besoin des enfants pour cette période allant du 6 novembre 2003 au 10 juillet 2004.

Il ne faut pas confondre le droit à l'aide sociale et l'indemnisation d'un dommage subi.

Il n'est pas établi que la dignité humaine des enfants des intimés serait atteinte si une aide rétroactive n'était pas octroyée pour couvrir cette période déjà relativement éloignée dans le temps. Aucune mise en demeure n'est produite concernant le logement (le loyer est dû depuis mai 2005, les factures d'électricité ne font pas l'objet de menaces de coupure), la nourriture ou encore la scolarité des enfants (achats impayés).

Dans de telles conditions, une aide ne peut être octroyée quatre ans plus tard.

6.2.2.2.2. Le droit en faveur des enfants mineurs depuis le 11 juillet 2004.

Il convient d'opérer une distinction entre deux périodes : celle qui court entre le 11 juillet 2004 et le 21 juin 2005 et celle qui prend cours le 22 juin 2005, date du premier refus d'hébergement dans un centre FEDASIL.

Pour la première période, le C.P.A.S. a manqué à son obligation d'information et d'action puisqu'il n'a pas introduit de demande ou proposé aux intimés d'agir en ce sens.

La possibilité de solliciter le droit à l'aide sociale doit être pour cette première période reconnu.

Cependant, la preuve de l'état de besoin n'est pas apportée à suffisance de droit pour qu'une aide sociale équivalente à un revenu d'intégration soit versé. Il n'est fait état d'aucune dette autre que le loyer impayé (le loyer est dû depuis mai 2005 – 450 € plus 50 € de charges)

Le fait que le cousin de l'intimé ne réclame pas son dû et laisse les intimés vivre avec leurs enfants dans un appartement qu'il met à leur disposition ne permet pas de conclure en l'absence de dette. Le cousin n'a aucune obligation alimentaire envers eux.

Dès lors, et faute d'autres dettes, il s'indique de condamner le C.P.A.S. à intervenir pour payer les loyers et les charges pour les mois de mai et juin 2005, soit 1.000 euros.

Pour la seconde période, les refus successifs d'hébergement en centre FEDASIL justifient qu'aucune aide financière ne soit accordée puisque les étrangers en séjour illégal avec des enfants en séjour illégal également ne peuvent prétendre qu'à la seule aide en nature dans un centre.

Or, la première décision de FEDASIL n'a pas été contestée par les intimés et la seconde qui n'est assurément pas précise mais accepte seulement le principe de l'hébergement devait être suivie de la décision plus concrète adaptée aux besoins des intimés et de leurs enfants, laquelle n'aurait été prise que si les intimés avaient marqué leur accord de principe et s'étaient présentés dans le centre indiqué.

Le refus d'accepter le principe du séjour a empêché FEDASIL de formuler une proposition concrète.

6.3. L'action en responsabilité dirigée contre l'ETAT BELGE.

Le C.P.A.S. reproche à l'Etat belge la rédaction défectueuse de la loi du 22 décembre 2003 imposant l'hébergement en centre fédéral (FEDASIL) et entend obtenir réparation du préjudice causé par ce fait et non le remboursement de l'aide sociale en application de la loi du 12 avril 1965 même si celui-ci en fait partie.

Sur cette base en effet, l'action ne serait pas de la compétence du pouvoir judiciaire⁴⁴.

⁴⁴ Cf. notamment : Cour trav. Liège, 8^e ch., 21 décembre 2000, R.G. n°29.257/00 ; Cour trav. Liège, 1^{ère} ch., 17 avril 2001, R.G. n°29550 ; Cour trav. Liège, 1^{ère} ch., 19 avril 2001, R.G. n°28906/2000 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 4 février 2003, R.G. n°6793/2000 et Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 28 octobre 2003, *J.T.T.*, 2004, p.488 (avec un sommaire erroné).

Les juridictions de l'ordre judiciaire sont par contre compétentes pour juger d'une demande fondée sur la responsabilité de l'Etat. Une difficulté d'interprétation d'un texte de loi ne peut cependant entraîner la responsabilité de l'Etat⁴⁵.

En fondant son action en responsabilité de l'Etat sur le fait que le législateur a rédigé une loi contraire aux normes internationales et à la Constitution⁴⁶, le C.P.A.S. considère que le pouvoir législatif n'a pas agi conformément à « un comportement législatif normalement diligent et prudent ».

Or, selon la motivation retenue ci-dessus par l'arrêt, la condamnation du C.P.A.S. en faveur des intimés après la mise en œuvre de l'article dont la modification est contestée est fondée non pas sur l'illégalité de l'article 57, §2 - alors qu'au contraire, la jurisprudence de la Cour de céans est de généralement dire que l'article 57, §2 doit être appliqué en cas de refus d'hébergement dans un centre Fedasil - mais sur le fait que les informations indispensables et l'assistance minimale que doit assurer le C.P.A.S. aux étrangers en séjour illégal confrontés à une telle situation n'ont pas été fournies aux intimés.

La circonstance que le texte ne serait pas parfaitement conforme aux dispositions constitutionnelles et supranationales est donc sans lien avec la condamnation du C.P.A.S.⁴⁷.

Dès lors, tant le lien de causalité que le dommage font défaut, à supposer même que le législateur ait commis une faute et que sur cette base, l'Etat, pouvoir exécutif, en serait effectivement responsable⁴⁸.

INDICATIONS DE PROCÉDURE

Vu les pièces du dossier de la procédure et notamment les jugements contradictoirement rendus les 28 avril 2006 et 14 septembre 2007 par la 7^{ème} chambre du tribunal du travail de Namur (R.G. n°120752 et 133.345),

Vu les appels formés par requêtes déposées au greffe de la Cour du

⁴⁵ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 28 octobre 2003, *J.T.T.*, 2004, p.488.

⁴⁶ Voir Liège, 16 décembre 2004, *J.L.M.B.*, 2005, p.819 et Cass., 1^{ère} ch., 28 septembre 2006, C.02.0570.F : dans cet arrêt la Cour énonce : « Le principe de la séparation des Pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents Pouvoirs de l'Etat, n'implique pas que celui-ci serait, de manière générale, soustrait à l'obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative; saisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'Etat, en l'occurrence l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le Pouvoir législatif a légiféré de manière adéquate ou suffisante pour permettre à l'Etat de respecter cette obligation, lors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect ».

⁴⁷ En ce sens, Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 18 décembre 2007, R.G. n°8.335/07.

⁴⁸ Pour la mise en cause de la responsabilité du pouvoir judiciaire, voir Cass., 19 décembre 1991, *J.L.M.B.*, 1992, p.42, obs. Fr. PIEDBOEUF, « L'immunité du juge et la responsabilité de l'Etat ».

travail les 9 juin 2006 et 19 septembre 2007 et régulièrement notifiées aux parties adverses le jour même,

Vu l'ordonnance rendue le 18 octobre 2007 sur la base de l'article 747 du Code judiciaire aménageant les délais pour conclure et fixant la date de plaidoiries au 4 décembre 2007,

Vu les dossiers de l'auditorat du travail de Namur respectivement figurant dans le dossier de procédure du tribunal (R.G. 8.087) et reçu au greffe le 12 octobre 2007 (R.G. 8.464), dossiers contenant les dossiers administratifs,

Vu les conclusions de l'appelant reçues au greffe respectivement les 11 avril 2007 (avec un dossier) et 24 octobre 2007,

Vu les conclusions principales et nouvelles conclusions des intimés reçues au greffe respectivement les 6 septembre 2006 et 16 novembre 2007,

Vu les conclusions principales (intitulées erronément troisièmes conclusions de synthèse) et additionnelles de l'Etat belge reçues au greffe respectivement les 14 (et 17) avril 2007 et 6 (et 8) novembre 2007,

Vu le dossier déposé par les intimés à l'audience du 4 décembre 2007 à laquelle les parties ont été entendues en l'exposé de leurs moyens.

DISPOSITIF

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

après en avoir délibéré,

statuant publiquement et contradictoirement,

vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré,

entendu Monsieur Yves DELOGE, Substitut général, en son avis oral conforme donné en langue française et en audience publique le 4 décembre 2007,

reçoit les appels principaux et incident,

déclare l'appel principal du C.P.A.S. partiellement fondé,

dit que le C.P.A.S. de NAMUR est le centre compétent pour les intimés depuis le 6 novembre 2003,

condamne le C.P.A.S. de NAMUR à verser aux intimés *qualitate qua* une somme de 1.000 euros à titre d'aide sociale pour la période allant du 1^{er} mai au 21 juin 2005,

déboute les intimés du surplus de leur demande ainsi que de leur appel principal,

dit non fondée la demande dirigée par le C.P.A.S. de NAMUR contre l'ETAT BELGE,

confirme le second jugement dont appel en toutes ses dispositions, en ce compris quant aux dépens liquidés à 109,32 €,

liquide l'indemnité de procédure revenant en instance (1^{er} dossier) à 109,09 € et en appel aux intimés à 148,74 € et l'indemnité de débours (pour dépôt de la requête d'appel) à 61,97 €,

met comme de droit, sur la base de l'article 1017, al. 2, du Code judiciaire, à charge de l'appelant, C.P.A.S. de NAMUR, les dépens d'instance et d'appel liquidés jusqu'ores à 319,80 € en ce qui concerne les intimés,

délaisse à l'ETAT BELGE ses propres dépens.

Ainsi arrêté par

M. Michel DUMONT, Président,
M. Daniel PIGNEUR, Conseiller social au titre d'employeur,
Mme Ghislaine HENNEUSE, Conseiller social au titre d'employé,
qui ont assisté aux débats de la cause,
assistés de M. Frédéric ALEXIS, Greffier-adjoint principal,
qui signent ci-dessous

et prononcé en langue française, à l'audience publique de la
TREIZIEME CHAMBRE de la **COUR DU TRAVAIL DE LIEGE**, section de
Namur, au palais de justice de NAMUR, Place du Palais de Justice, 5, le
HUIT JANVIER DEUX MILLE HUIT par le Président et le Greffier.

Le Greffier

Le Président

M. F. ALEXIS

M. M. DUMONT