



Rapport sur l'application de l'article 13 § 4 de la Charte Sociale Européenne (révisée) par la Belgique soumis par la Ligue des Droits de l'Homme suite au 7^{ème} rapport du Gouvernement de la Belgique

Introduction

La Ligue des Droits de l'Homme Belge section francophone (LDH) est membre de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH).

En vue de l'examen par le Comité du 7^{ème} rapport soumis par le gouvernement Belge, la LDH souhaite apporter quelques éléments de faits et de droit en rapport avec l'article 13 § 4 de la Charte (révisée). Au sujet de cette disposition la LDH relève que le rapport du gouvernement est extrêmement succinct. Cependant, la LDH constate qu'un ensemble de dispositions légales et de pratiques administratives posent questions au regard de cette disposition. C'est pourquoi la LDH a considéré qu'il était important que le Comité ait l'occasion de se pencher sur ces éléments et en tienne compte lors de la rédaction de ses Conclusions.

Législations problématiques au regard de l'article 13 de la Charte

Article 45, 7° (sanctions d'exclusions de l'accueil)¹ et article 4 (refus d'accueil pour les demandeurs d'asile qui introduisent plusieurs demandes d'asile)² de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers

Ces dispositions permettent de priver les demandeurs d'asile qui sont en séjour légal sur le territoire et dont la demande d'asile est encore à l'examen (en cas de sanction)³ ou n'a pas encore été examinée (en cas de demande ultérieure)⁴ de tout droit à l'assistance sociale (l'accompagnement médical reste garanti). Ces mesures s'appliquent à des demandeurs d'asile qui ne disposent pas de revenus professionnels (art. 35/1 de la loi du 12 janvier 2007) ni de ressources financières suffisantes pour pourvoir à leurs besoins de base (art. 35/2 de la loi du 12 janvier 2007). Les personnes visées par cette mesure sont privées du droit à l'aide matérielle qui, selon l'art. 2, 6° de la loi du 12 janvier 2007, comprend notamment le droit à un hébergement, à de la nourriture, à de l'habillement, à un accompagnement social et psychologique, à une allocation journalière, à l'accès à l'aide juridique et à des services d'interprétariat et de formation. Mentionnons ici le fait que ces demandeurs d'asile en séjour légal ne peuvent pas non plus bénéficier d'un autre type d'aide telle que celle octroyée par les CPAS, Centres publics d'action sociale (art. 57ter alinéa 4 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale)⁵.

Article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (droit à l'aide sociale à l'égard des étrangers en séjours illégal)⁶

Cette disposition a pour effet de priver les étrangers majeurs en séjour illégal de tout droit à l'assistance sociale (l'accompagnement médicale sous forme de l'aide médicale urgente reste garanti). Par conséquent, même s'ils sont en état de besoins, ils ne peuvent bénéficier d'aucune aide matérielle (hébergement, nourriture et habillement), sociale ou psychologique.

Article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centre publics d'action sociale (droit à l'aide sociale à l'égard des ressortissants de l'Union Européenne)⁷

Cette disposition a pour effet de priver de tout droit à l'assistance sociale et médicale les étrangers majeurs et mineurs ressortissant d'un état membre de l'Union Européenne pendant les trois premiers mois de leur séjour légal en Belgique. Par conséquent, même s'ils sont en état de besoins ils ne peuvent bénéficier d'aucune aide matérielle (hébergement, nourriture et habillement), sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

Pratiques problématiques au regard de l'article 13 de la Charte

Crise de l'accueil⁸

D'août 2008 jusqu'en janvier 2012 plus de 10.000 demandeurs d'asile se sont vu refuser leur droit à l'assistance sociale (sous forme d'aide matérielle ou sous forme d'aide sociale) de la part de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL) ainsi que de la part de nombreux Centres Publics d'Action Sociale (CPAS)⁹. Ils ont été contraints de vivre dans la rue et d'introduire des recours auprès des tribunaux afin de voir leur droit garanti de manière effective (en effet, leur droit à l'accueil sous forme d'aide sociale ou d'aide matérielle leur est en principe garanti conformément à l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007)¹⁰. Pour les demandeurs d'asile européens, FEDASIL continue encore aujourd'hui de manière discriminatoire de refuser systématiquement l'accueil à cette catégorie de demandeurs d'asile¹¹. Pour les autres demandeurs la situation reste préoccupante.

Pour les familles avec enfant mineurs et les mineurs étrangers non accompagné nous renvoyons à la réclamation collective n°69/2011 *DEI c. Belgique* et à la décision sur le bien fondé rendue par le Comité européen des droits sociaux. Nous relevons uniquement que malgré cette condamnation l'Agence FEDASIL continue encore de manière systématique de refuser d'attribuer des places d'accueil aux familles avec enfants mineurs en séjour illégal tant qu'elles n'ont pas obtenu une condamnation de la part d'un tribunal¹² et continue de placer les MENA dans des hôtels¹³.

Proposition de Conclusions concernant l'article 13 de la Charte

La Ligue de Droits de l'Homme propose que le Comité rappelle à la Belgique que « le champ d'application personnel de l'article 13 § 4 est différent de celui des autres dispositions de la Charte. Les destinataires du droit à l'assistance sociale et médicale d'urgence sont les étrangers séjournant légalement sur le territoire d'un Etat sans avoir le statut de résident ainsi que les étrangers en situation irrégulière.»¹⁴ Par conséquent, « une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale de ressortissants étrangers se trouvant sur le territoire d'un Etat partie, fussent-ils en situation irrégulière, est contraire à la Charte. Est également contraire à la Charte toute législation ou pratique qui nie le droit de telles personnes à l'assistance sociale d'urgence. »¹⁵ Et que « l'assistance appropriée [...] doit au moins prendre la forme d'une aide d'urgence leur permettant de faire face à un état ponctuel de besoin (logement, nourriture, vêtements et soins d'urgence) »¹⁶. « Si l'état ponctuel de besoin peut présenter un certain degré de gravité pour ouvrir le droit à l'assistance au sens de l'article 13 § 4, il ne peut être interprété de façon trop restrictive »¹⁷. De plus « quelle que soit la forme de cette assistance, prestations en espèces et/ou prestations en nature, il importe que cette assistance soit accordée tant que dure l'état de besoin afin que l'intéressé puisse mener une vie

décente »¹⁸, « en aucun cas, la personne concernée ne peut être laissée sans moyen de subsistance »¹⁹. « La disposition de ressources suffisantes doit être le seul critère permettant de refuser, de suspendre ou de réduire l'assistance »²⁰. « Le quatrième paragraphe de cet article [13] ne constitue pas une disposition autonome, dans la mesure où il se borne à préciser la portée des trois paragraphes précédents, en ce qui concerne les personnes protégées »²¹. Dès lors, « le paragraphe 1er de l'article 13 impose aux Etats qui l'ont accepté l'obligation de reconnaître aux personnes privées de ressources un véritable droit subjectif à l'assistance; il ne s'agit donc plus pour les Parties Contractantes d'une simple faculté d'accorder l'assistance dont elles pourraient faire usage de manière discrétionnaire, mais d'une obligation dont le respect peut être réclamé devant les tribunaux »²². « Une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers, sur le territoire d'un Etat partie, fussent-ils en situation irrégulière, est contraire à la Charte »²³.

Et par conséquent la Ligue des Droits de l'Homme invite le Comité à conclure que la situation de la Belgique n'est pas conforme à l'article 13 § 4 de la Charte au motif que :

- les articles 4 et 45, 7° de la loi du 12 janvier 2007 ont pour conséquence de priver de toute assistance sociale à l'exception de l'accompagnement médical des demandeurs d'asile autorisé à séjourner sur le territoire et dont la demande est toujours à l'examen ;
- L'article 57 § 2 de la loi du 8 juillet 1976 a pour conséquence de priver de toute assistance sociale à l'exception de l'aide médicale urgente les étrangers majeurs en séjour illégal ;
- L'article 57 *quinquies* de la loi du 8 juillet 1976 a pour conséquence de priver de toute assistance sociale et médicale les ressortissants européens majeurs et mineurs pendant les trois premiers mois de leur séjour en Belgique ;
- L'Agence FEDASIL refuse systématiquement le droit à l'assistance sociale et médicale aux demandeurs d'asile européens ainsi qu'aux familles avec enfants mineurs en séjour illégal ;
- D'août 2008 à janvier 2012 plus de 10.000 demandeurs d'asile se sont vu refuser le droit à toute assistance sociale.

¹ Art. 45. Le bénéficiaire de l'accueil peut faire l'objet d'une sanction en cas de manquement grave au régime et règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil visée à l'article 19. Lors du choix de la sanction, il est tenu compte de la nature et de l'importance du manquement ainsi que des circonstances concrètes dans lesquelles il a été commis.

Seules les sanctions suivantes peuvent être prononcées :

(...)

7° l'exclusion temporaire du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil pour une durée maximale d'un mois.

Les sanctions sont infligées par le directeur ou le responsable de la structure d'accueil. La sanction visée à l'alinéa 2, 7°, doit être confirmée par le Directeur général de l'Agence dans un délai de trois jours ouvrables à compter de l'adoption de la sanction par le directeur ou le responsable de la structure d'accueil. A défaut de confirmation dans ce délai, la sanction d'exclusion temporaire est automatique levée.

Les sanctions peuvent être diminuées ou levées durant leur exécution par l'autorité qui les a infligées.

La décision d'infliger une sanction est prise de manière objective et impartiale et fait l'objet d'une motivation.

Sous réserve de la sanction visée à l'alinéa 2, 7°, en aucun cas, la mise en oeuvre d'une sanction ne peut avoir, pour effet la suppression complète de l'aide matérielle octroyée en vertu de la présente loi, ni la diminution de l'accès à l'accompagnement médical. La sanction visée à l'alinéa 2, 7°, entraîne pour la personne qui en fait l'objet l'impossibilité de bénéficier de toute autre forme d'accueil sauf l'accès à l'accompagnement médical, tel que visé aux articles 24 et 25 de la loi.

La sanction visée à l'alinéa 2, 7°, ne peut être prononcée qu'en cas de manquement très grave au règlement d'ordre intérieur de la structure d'accueil mettant en danger le personnel ou les autres résidents de la structure d'accueil ou faisant peser des risques caractérisés pour la sécurité ou le respect de l'ordre public dans la structure d'accueil.

La personne visée par la sanction d'exclusion temporaire doit être entendue préalablement à la prise de celle-ci.

Le Roi détermine les règles de procédure applicables au traitement des sanctions.

² Art. 4.

L'Agence peut décider que le demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande d'asile ne peut bénéficier de l'article 6, § 1er, de la présente loi pendant l'examen de la demande, tant que le dossier n'a pas été transmis par l'Office des étrangers au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides en application de l'article 51/10 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et ce, moyennant une décision motivée individuellement. Ce principe pourra également s'appliquer pour toute nouvelle demande d'asile.

L'Agence peut décider que le demandeur d'asile ne peut prétendre à l'aide matérielle visée à l'article 6, § 1er, lorsqu'il refuse le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente, ne l'utilise pas ou l'abandonne sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue.

Lorsque le demandeur d'asile visé à l'alinéa précédent se représente, il peut de nouveau prétendre à l'aide matérielle visée à l'article 6, § 1er. Dans ce cas, l'Agence peut toutefois décider de prendre l'une des mesures prévues à l'article 45, alinéa 2, 1° à 6°.

Le droit à l'accompagnement médical tel que visé aux articles 24 et 25 de la présente loi reste cependant garanti au demandeur d'asile visé dans le présent article.

³ En 2010, 2011 et 2012 il y a eu respectivement 3, 9 et 14 personnes qui ont fait l'objet d'une telle sanction (voir : Chambre des représentants, Questions et réponses écrites, 18 février 2013, DOC QRVA53 101, p. 193 disponible sur : <http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/53/53K0101.pdf>).

⁴ A titre d'exemple, en janvier 2013, 624 personnes n'ont pas été accueillies sur base de cette disposition (voir chiffre clef de FEDASIL janvier 2013 disponible sur demande).

⁵ Art. 57ter alinéa 4. Le centre n'est pas tenu d'accorder une aide sociale si l'étranger fait l'objet d'une décision prise conformément à l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

⁶ Art. 57.- § 1er. Sans préjudice des dispositions de l'article 57ter, le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Il encourage la participation sociale des usagers. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

§ 2. 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.

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 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 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.

Il est dérogé aux dispositions de l'alinéa précédent pendant le délai strictement nécessaire pour permettre à l'étranger de quitter le territoire, pour autant qu'il ait signé une déclaration attestant son intention explicite de quitter le plus vite possible le territoire, sans que ce délai ne puisse en aucun cas excéder celui qui est fixé à l'article 7, 4°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

La déclaration d'intention précitée ne peut être signée qu'une seule fois. Le centre informe sans retard le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ainsi que la commune concernée, de la signature de la déclaration d'intention. S'il s'agit d'un étranger qui est devenu sans abri suite à l'application de l'article 77bis, § 4bis, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'aide sociale visée à l'alinéa quatre et cinq peut être fournie dans un centre d'accueil tel que visé à l'article 57ter.

⁷ Art 57quinquies. Par dérogation aux dispositions de la présente loi, le centre n'est pas tenu d'accorder une aide sociale aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et aux membres de leur famille pendant les trois premiers mois du séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien.

⁸ Pour un développement exhaustif de cette question voir : http://www.cire.be/services/structure-daccueil-des-demandeurs-dasile/bibliotheque-juridique/doc_download/768-2011-08-26-ligue-des-droits-de-l-homme-plainte-a-l-auditorat-contre-fedasil.

⁹ Chambre des représentants, Audition de Médiateurs fédéraux, 17 novembre 2011, DOC 53 1884/01, p. 9 disponible sur : <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/1884/53K1884001.pdf>.

¹⁰ Art. 3. Tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Par accueil, on entend l'aide matérielle octroyée conformément à la présente loi ou l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

¹¹ Voir entre autre CBAR, Compte rendu de la réunion de contact du 9 octobre 2012, § 31 disponible sur : <http://www.cbar-bchv.be/LinkClick.aspx?fileticket=H4GT8tffONo%3d&tabid=220&mid=954&language=fr-FR>

¹² Voir CBAR, Compte rendu de la réunion de contact du 13 novembre 2012, § 42 disponible sur : <http://www.cbar-bchv.be/LinkClick.aspx?fileticket=MqoPn3OfDvQ%3d&tabid=220&mid=954&language=fr-FR>

¹³ Voir CBAR, Compte rendu de la réunion de contact du 10 septembre 2012, § 71 disponible sur : http://www.cbar-bchv.be/LinkClick.aspx?fileticket=Wnk_slwdYqs%3d&tabid=220&mid=954&language=fr-FR

¹⁴ Voir CBAR, Compte rendu de la réunion de contact du 10 septembre 2012, § 71 disponible sur : http://www.cbar-bchv.be/LinkClick.aspx?fileticket=Wnk_slwdYqs%3d&tabid=220&mid=954&language=fr-FR

¹⁵ Comité européen des droits sociaux, Conclusions XIX-2, Allemagne, p. 198.

¹⁶ Comité européen des droits sociaux, Conclusions XIV-1, Observation interprétative de l'article 13, p. 56

¹⁷ Comité européen des droits sociaux, Conclusions XIV-1, Pays-Bas, p. 613.

¹⁸ Comité européen des droits sociaux, Conclusions XIII-4, Observation interprétative de l'article 13, p. 58-67

¹⁹ Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2006, Estonie, p. 210

²⁰ Comité européen des droits sociaux, Conclusions XVIII-1, Espagne, p. 765

²¹ Comité européen des droits sociaux, Conclusions I, Observation interprétative de l'article 13, p. 64-65

²² Comité européen des droits sociaux, Conclusions I, Observation interprétative de l'article 13, p. 64-65

²³ Comité européen des droits sociaux, Fédération Internationale des Droits de l'Homme c. France, réclamation n° 14/2004, décision sur le bien fondé du 8 septembre 2004, § 32.