



## AIDE SOCIALE ET DROIT AUX ARRIÉRÉS

### I. — EXPOSÉ DU PROBLÈME

La problématique du droit aux arriérés est commune à toutes les branches du droit. Qu'il s'agisse de pensions alimentaires, de rémunérations, de subsides, de loyers, de certaines taxes, etc., lorsqu'une personne a été injustement privée de son dû, elle y a en principe droit, même après qu'une certaine période de temps se soit écoulée. Dès lors qu'une personne peut prétendre au paiement d'une somme à échéances régulières, un défaut illégal de paiement ouvre le droit aux arriérés, outre d'éventuels intérêts. Il n'est excepté à cette règle que lorsque la loi prévoit un délai de prescription ou contient une règle spéciale.

L'on retrouve cette question tant dans les relations entre personnes privées qu'entre autorités publiques. Elle touche aussi les rapports mixtes et, au sein de ces derniers, tant dans le sens du particulier débiteur que de l'Etat débiteur. Le contentieux social, mettant en jeu de nombreuses prestations périodiques, est familier de cette question que l'on retrouve en matière d'allocations de chômage, d'allocations familiales, d'indemnités de mutuelle, de *minimex* et d'aide sociale.

Jusqu'il y a peu, hormis les cas de prescription, le droit aux arriérés s'agissant de prestations de sécurité sociale n'était pas contesté. Plusieurs jugements et arrêts récents remettent en question ce droit en matière d'aide sociale, l'intéressé ne pouvant s'en prévaloir que dans certaines circonstances et moyennant le respect de certaines conditions.

Le présent article analyse cette jurisprudence, tente de comprendre ses fondements et les motifs justifiant que les arriérés d'aide sociale soient soumis à un régime différent d'autres types d'arriérés, en matière de sécurité sociale et en dehors d'elle.

Deux problèmes consécutifs se posent : premièrement, celui des effets dans le temps des arrêts de la Cour d'arbitrage et, ensuite, celui du droit aux arriérés, à la suite du prononcé de ces arrêts ou à une violation de la loi.

Cette analyse implique une brève présentation du régime de l'aide sociale, de sa *ratio legis* et de l'évolution qu'elle a connue. Sa parenté avec le *minimex* mais également leurs diffé-

rences seront étudiées, notamment au travers de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage [II].

La jurisprudence contestant le droit aux arriérés touche actuellement exclusivement les étrangers, et n'est pas étrangère aux modifications multiples qui touchent cette matière depuis quelques années. Il faudra donc retracer cette évolution due non seulement à des révisions législatives mais également à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Les effets dans le temps de ses arrêts doivent être étudiés, cette question étant liée à celle du droit aux arriérés. Tel sera l'objet de la troisième partie de cet article [III].

La quatrième partie sera consacrée à la recherche de principes directeurs, notamment au sein d'autres ordres juridiques : l'Union européenne et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes et le Conseil de l'Europe au travers de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de procès équitable [IV].

Il se déduit de ces principes un droit aux arriérés d'aide sociale [V].

### II. — LE MINIMEX ET L'AIDE SOCIALE

#### A. — De l'aide sociale au *minimex* bis (1)

Le *minimex* et l'aide sociale sont régis par deux réglementations distinctes : la loi du 7 août 1974 instituant un droit à un minimum de moyens d'existence et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Ces deux régimes sont complémentaires : ils ont en commun leur caractère non contributif, mais se distinguent par leur objet et leurs conditions d'octroi.

(1) M. Van Ruymbeke, « L'aide sociale au fil du temps : la jurisprudence des instances de recours de 1974 à 1991 », in *Les missions des centres publics d'aide sociale*, dir. B. Guy, H. Funck, P. Jadoul, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1996, pp. 9 et s.

## SOMMAIRE

- Aide sociale et droit aux arriérés, par S. Saroléa ..... 709
- Circulation routière - Article 67bis (Cour d'arbitrage, 21 mars 2000) ..... 718
- Expertise en matière pénale - Appréciation du juge - Appréciation de l'expert (Cass., 2<sup>e</sup> ch., 12 avril 2000) ..... 718
- Filiation - Autorisation de reconnaissance - Notification (Cass., 1<sup>re</sup> ch., 16 décembre 1999) ... 719
- Candidat apatride - Titre temporaire de séjour - Référé - Compétence (Bruxelles, 3<sup>e</sup> ch., 17 février 2000) ... 719
- Séparation - Enfants mineurs - Autorité parentale conjointe - Scolarité - Choix du régime linguistique - Appréciation (Civ. Bruxelles, réf., 29 juillet 1999, note) 721
- Chronique judiciaire : Billet de la semaine - Bibliographie - Courrier des revues - Mouvement judiciaire - Dates retenues.

2000

709

VIENT

DE PARAÎTRE



Dans la collection *Les Dossiers du J.T.*

### Droit des personnes

Chronique de jurisprudence 1994-1998

par Jean-Pol Masson et Nathalie Massager

L'ouvrage est divisé en huit chapitres abordant successivement la personnalité (y compris la personnalité morale en droit civil), les aliments, le mariage, l'union libre, la filiation, l'adoption, l'autorité parentale, les incapables.

Un volume 16 x 24 cm, 242 pages, 2000 . **2.450 FB**  
(t.v.a. et port compris pour la Belgique)

COMMANDES : LARCIER, c/o Accès<sup>+</sup>, s.p.r.l.  
Fond Jean-Pâques, 4 - 1348 Louvain-la-Neuve  
Tél. (010) 48.25.00 - Fax (010) 48.25.19  
E-mail : acces+cde@deboeck.be

Le *minimex* vise à octroyer un minimum de moyens financiers pour vivre aux personnes dépourvues de toute ressource et n'ayant pas accès à d'autres revenus de remplacement. La loi du 7 août 1974 pose des conditions d'accès qui réservent le *minimex* à certaines catégories de personnes, résidant de manière effective en Belgique et qui sont de nationalité belge, réfugiées reconnues, apatrides ou de nationalité indéterminée ou encore ressortissantes d'un Etat membre de l'Union européenne ou membre de la famille d'un tel ressortissant, même si ces personnes ont la nationalité d'un Etat tiers (2). Les étrangers hors Union européenne ou assimilés en sont donc exclus.

L'aide sociale est par contre destinée à toute personne (3), fût-elle extérieure à ces catégories, indépendamment de son statut. Elle a un objet plus large, visant à permettre à celui qui y a droit de mener une vie conforme à la dignité humaine (4). Les moyens que l'aide sociale se donne sont également plus diversifiés que l'octroi d'une somme d'argent, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 prévoyant que l'aide sociale « peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique ».

Indépendamment de la parenté de leur objet — assurer un minimum vital et mener une vie conforme à la dignité humaine — le *minimex* et l'aide sociale n'étaient à l'origine pas destinés à se confondre mais à se compléter.

Si le *minimex* participe des moyens visant à permettre de vivre conformément à la dignité humaine, il s'agit d'un moyen exclusivement financier alors que l'aide sociale peut être d'un autre ordre. Il s'ensuit que l'aide sociale peut être accordée à une personne qui a déjà des revenus mais qui doit faire face à un besoin ponctuel, sans que cette personne n'ait droit ou ne postule l'octroi du *minimex*. Elle est également susceptible d'être octroyée à une personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du *minimex*, non pas parce qu'elle aurait déjà des revenus, mais parce qu'elle ne remplit pas les autres conditions d'octroi que l'absence de ressources, telle la nationalité.

La différence entre les conditions d'octroi de ces deux allocations et leur mise en œuvre ont toutefois fait de ces prestations complémentaires des « mauvaises copies ».

La limitation du champ d'application personnel du *minimex* à certaines catégories de per-

sonnes à l'exclusion des étrangers non européens et assimilés a transformé l'aide sociale en un « *minimex* bis ». Il est évident qu'une personne exclue du *minimex*, mais privée de ressources, a également besoin d'un minimum vital pour vivre conformément à la dignité humaine. A l'égard de ces personnes, l'aide sociale prend la forme d'une « aide sociale équivalente au *minimex* ». A l'exception des candidats réfugiés vivant dans des centres ouverts et bénéficiant d'une aide sociale « en nature », à l'égard des étrangers non européens, l'aide sociale est réduite au versement d'une somme d'argent mensuelle. Cette pratique aligne sur le *minimex* une aide qui n'a pas été conçue pour l'être. Le parallélisme des conditions d'octroi accentue cette parenté : tant le bénéficiaire du *minimex* que le demandeur d'aide sociale doivent résider en Belgique, être dans le besoin, être disponibles sur le marché du travail, sauf raisons d'équité, etc.

Certaines différences de taille subsistent, dont l'accès aux programmes d'aide à l'embauche (5), le délai pour former recours, la prise en compte des cohabitants, de ressources immunisées et, pour une partie de la jurisprudence, le droit aux arriérés.

#### B. — L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 21 octobre 1998

Ayant été saisie d'une question préjudicielle, la Cour d'arbitrage s'est prononcée le 21 octobre 1998 (6) sur la différence de régime entre le *minimex* et l'aide sociale au niveau des délais de recours, fixés à trois mois dans le premier cas et à un mois dans le second.

La question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Bruxelles était formulée comme suit : « Les articles 2, 1<sup>o</sup>, e, et 23 de la loi du 11 avril 1995 contenant la "Charte de l'assuré social", ou l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 [...], eu égard aux articles précités de la loi du 11 avril 1995 créent-ils une différence de traitement non justifiée par un critère objectif et raisonnable et violent-ils par là les articles 10 et 11 de la Constitution belge, [...], en ce que le demandeur ou le bénéficiaire d'une aide sociale dispose d'un délai d'un mois pour introduire un recours devant le tribunal du travail contre une décision prise à son égard par un c.p.a.s., alors que le demandeur ou le bénéficiaire du minimum de moyens d'existence dispose, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, d'un délai de trois mois pour le même recours? ».

La méthode de la Cour (7) consiste à examiner si elle se trouve face à des situations similaires traitées différemment. Si tel est le cas, elle recherche s'il existe des critères objectifs jus-

tifiant un traitement distinct. En cas de réponse positive, il faut encore, pour que la différence de traitement soit constitutionnelle, qu'elle soit pertinente et proportionnelle à l'objectif poursuivi.

Selon la Cour, même si le *minimex* et l'aide sociale sont deux régimes mis en œuvre par les c.p.a.s., « il n'en demeure pas moins qu'il existe entre les deux régimes des différences objectives susceptibles de justifier une différence dans les règles de procédure en matière de recours ».

La Cour situe ces différences objectives au niveau de l'objet de ces deux réglementations.

Le *minimex* « est accordé à celui qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens. Son but est de garantir un minimum décent de moyens d'existence à toute personne qui n'est pas à même de pourvoir à son entretien, ni par son travail ni par d'autres allocations ni par ses propres revenus de quelque nature, ou pour laquelle ces revenus sont insuffisants. Le minimum de moyens d'existence est un montant fixe; il diffère en fonction de la situation familiale de l'intéressé. Lorsqu'il est octroyé, il est tenu compte des autres moyens d'existence de l'ayant droit et de son conjoint ».

L'aide sociale, par contre, « peut être n'importe quelle aide en espèces ou en nature, aussi bien palliative que curative ou préventive. La loi ne précise pas en quoi consiste cette aide ni à quelles conditions elle est accordée si ce n'est en ce que celle-ci devra « permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Elle peut être octroyée en vue de compléter le minimum de moyens d'existence mais également à celui qui n'y a pas droit.

La Cour estime que les fonctions de ces deux régimes sont distinctes. L'aide sociale doit pouvoir être adaptée à brefs délais « à une situation concrète susceptible d'évoluer rapidement ». Il s'ensuit que la différence existant en matière de délai de recours n'est pas discriminatoire.

La motivation de la Cour, si elle est correcte en théorie s'agissant de la différence d'objet des deux réglementations, pêche par son ignorance de la pratique. Ainsi qu'il a été montré, si les fonctions initiales de ces deux régimes étaient distinctes, tel n'est plus le cas aujourd'hui, l'aide sociale prenant dans la majeure partie des cas la forme de l'« aide sociale d'un montant équivalent au *minimex* ». La différence entre les deux régimes ne réside plus en la détermination des objectifs ou des moyens mais au niveau de la détermination des catégories de bénéficiaires potentiels.

La considération selon laquelle l'aide sociale doit pouvoir être adaptée — sous-entendu plus rapidement que le *minimex* à une situation concrète — est également fort légère. Dans la pratique, les demandeurs d'aide sociale et de *minimex* se trouvent généralement dans une situation requérant une réponse urgente et personnalisée; l'évolution rapide de ces situations est une caractéristique qui leur est commune : tant le premier que le second peuvent du jour au lendemain revenir à meilleure fortune ou voir leur situation s'aggraver.

(2) L. 7 août 1974, art. 1<sup>er</sup>, A.R. 8 janv. 1976 et 27 mars 1987; règlement C.E.E. n° 1612/68, 15 oct. 1962 relatif à la liberté de circulation des travailleurs salariés au sein des Communautés européennes.

(3) La reconnaissance d'un « droit » à l'aide sociale a été discutée lors des travaux préparatoires, mais a finalement été retenue, le législateur soulignant la volonté d'ériger ce droit en droit subjectif (rapport fait au nom de la Commission de la santé publique et de la famille du Sénat par M. Verbist, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1975-1976, n° 581/2 du 3 juin 1976; rapport fait au nom de la Commission de la santé publique et de la famille de la Chambre des représentants par MM. Coens et Daems, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1975-1976, n° 923/5).

(4) Le droit à l'aide sociale a été élevé au rang de droit constitutionnel à l'occasion de la réforme du 17 février 1994. Le nouvel article 23 de la Constitution dispose que « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

(5) Voy. sur cette question B. Van Keirsbilck, « Discrimination résultant de la distinction entre aide sociale et *minimex* », *op. cit. in Racisme, égalité, discrimination. Que peuvent les juristes?*, Actes de la journée d'étude du 27 avril 1996, pp. 31 et s.

(6) Arrêt n° 103/98, 21 oct. 1998, *M.B.*, 12 déc. 1998.

(7) Voy. notam., A. Schaus, « Le principe d'égalité et l'interdiction de la discrimination - Outils constitutionnels et internationaux permettant de combattre la discrimination », *in Racisme, égalité, discrimination. Que peuvent les juristes?*, Actes de la journée du 27 avril 1996, pp. 5 et s.

### C. — Le caractère discriminatoire des conditions d'octroi du *minimex*

De prime abord, la différence de régime entre le *minimex* et l'aide sociale repose sur un critère objectif : il s'agit de deux réglementations distinctes, poursuivant des objectifs différents. La discrimination opère cependant de manière indirecte (8). Une différence de traitement peut être analysée en une discrimination indirecte fondée sur la nationalité dès lors qu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutres, désavantagent de manière disproportionnée les personnes étrangères, sans être justifié objectivement par une raison ou une condition nécessaire non liée à la nationalité ou au statut administratif de la personne concernée (9). Dans son arrêt du 21 octobre 1998, la Cour d'arbitrage n'a pas soumis cette discrimination indirecte au filtre constitutionnel de la proportionnalité.

La Cour a manqué d'envisager cette dualité de régimes à la lumière des pratiques actuelles qui réduisent quasiment la différence de traitement entre le *minimex* et l'aide sociale à la manière dont sont définies les catégories de bénéficiaires. Liée par la question préjudicielle qui lui était posée, la Cour n'a pu aborder cette problématique. Au-delà des différences techniques entre les régimes du *minimex* et de l'aide sociale, la question que pose la coexistence de ces régimes est celle de savoir si les principes d'égalité et de non-discrimination permettent à la loi du 7 août 1974 instituant un minimum de moyens d'existence de soumettre à un traitement différent les étrangers non européens et assimilés et les autres personnes en excluant les premiers du bénéfice du *minimex* (10).

L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 14 juillet 1994 (11) fut le premier d'une série d'arrêts qui jugent que l'article 191 de la Constitution n'a pas pour objet d'habiliter le législateur à se dispenser, lorsqu'il établit une différence entre les Belges et les étrangers, d'avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution, et notamment ses articles 10

et 11. La Cour d'arbitrage souligne que l'article 191 de la Constitution commence par poser que l'étranger qui se trouve sur le territoire « jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens ».

L'article 23 qui garantit à toute personne le droit au respect de la dignité humaine participe de ces principes fondamentaux. Lorsqu'il s'agit de porter atteinte à un droit fondamental, en l'occurrence le droit protégé par l'article 23 de la Constitution, « le législateur ne peut puiser un blanc-seing dans l'article 191 de la Constitution : la norme dérogatoire ne résistera au contrôle de proportionnalité que si elle satisfait aux exigences propres à chacune des libertés (art. 12 à 32) et si elle n'est pas discriminatoire (art. 10 et 11) » (12).

Le contrôle de constitutionnalité implique une démarche en trois temps : une norme juridique instituant une différence de traitement devra, pour ne pas être discriminatoire, franchir les épreuves successives de la comparabilité, de la pertinence et de la proportionnalité.

S'agissant de la comparabilité, le demandeur d'aide, qu'il soit national ou étranger, se trouve dans une situation similaire : il a besoin d'un minimum de moyens financiers pour vivre. Dans un article relatif à la sécurité sociale des ressortissants étrangers non communautaires (13), Mireille Delange questionnait avec pertinence le caractère objectif et raisonnable de cette différence de traitement en recherchant un critère ayant ces qualités au regard de l'exemple suivant : « On peut ainsi se demander pourquoi le Marocain qui réside depuis toujours en Belgique, qui est sans revenus et vit avec sa sœur, se verra priver de l'aide sociale (le c.p.a.s. tiendra compte des revenus de sa sœur) alors qu'un Belge dans les mêmes conditions bénéficiera du *minimex* (la loi interdit qu'on tienne compte des revenus). On peut se demander encore pourquoi le Belge bénéficiant du *minimex* aura accès aux différents programmes de résorption du chômage [...] alors que le Marocain dont la situation est en tout point identique, mais qui bénéficie en tant qu'étranger de l'aide sociale, en sera écarté ».

Eu égard à l'exigence de pertinence, s'agissant d'une législation garantissant à chacun un minimum de moyens d'existence, l'exclusion des étrangers se justifie-t-elle? Une discrimination fondée sur le seul critère de la nationalité est-elle en relation avec l'objectif poursuivi, si tant est qu'il soit défini? Si la pertinence d'un autre critère tel que la régularité du séjour peut être envisagée et discutée (14), tel ne paraît pas être le cas de la seule nationalité. Ce critère n'est plus aujourd'hui considéré comme objectif en soi. Dans son arrêt du 14 juillet 1994, la Cour d'arbitrage rejette la lecture de l'article 191 qui y voit une disposition autorisant le législateur à établir une différence de traitement entre nationaux et étrangers sans veiller à ce qu'elle ne soit pas discriminatoire (15). Ce faisant, la Cour exclut que la nationalité puisse à elle seule justifier une différence

de traitement. Il s'ensuit qu'« une mesure fondée sur des motifs tels que la race, la couleur, la nationalité, l'origine nationale, ethnique ou religieuse, la santé, la condition de fortune, l'opinion, etc., sera considérée comme discriminatoire » (16).

Enfin, sur le plan de la proportionnalité, l'atteinte aux droits fondamentaux de la personne étrangère demandant une aide est manifeste, cette personne étant privée d'un minimum de moyens financiers pour vivre. Eu égard au défaut de pertinence de la distinction instituée, celle-ci ne peut être que jugée disproportionnée.

Au niveau international, l'arrêt *Gaygusuz* (17) de la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'Autriche dont la législation sur l'assurance chômage fut jugée non conforme aux articles 14 (18) de la Convention et premier du Protocole n° 1 (19). Cette législation excluait les étrangers de l'accès à des allocations de chômage d'urgence, sur la base du seul critère de leur nationalité étrangère. La Cour juge que « seules des considérations très fortes peuvent [l'] amener [...] à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité » (20).

## III. — L'AIDE SOCIALE AUX ÉTRANGERS : DE L'AIDE SOCIALE POUR TOUS À L'ARRÊT DE LA COUR D'ARBITRAGE DU 22 AVRIL 1998

### A. — L'aide sociale aux étrangers (21)

L'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organisant des c.p.a.s. identifie les bénéficiaires de

(8) La notion de discrimination indirecte est également retenue par la Cour d'arbitrage qui en analyse la constitutionnalité (voy. notam., C.A., 21 oct. 1993, *Arr. C.A.*, 1993, p. 829, s'agissant du travail à temps partiel et des femmes).

(9) Voy. notam., la définition de la discrimination indirecte utilisée par le droit communautaire s'agissant des différences de traitement fondée sur le sexe, et par exemple l'arrêt *Bilka* de la Cour de justice du 13 mai 1986 (aff. 170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH c. Weber von Hartz*, *Rec.*, 1986, p. 1607).

(10) Sur les différences de traitement entre les nationaux et les étrangers en matière de sécurité sociale, voy. *Vreemdelingen en sociale zekerheid*, Mys & Breesch, 1996, et notamment dans cet ouvrage, Y. Jorens, « De rechtspositie van vreemdelingen in het Belgische sociale recht »; R. Stokx, « De sociale zekerheid en de illegaal »; M. Delange, « Étrangers ressortissants d'États tiers et sécurité sociale », *R.D.E.*, 1996, p. 157; R. Stokx, « De sociale zekerheid en de illegaal », in *Vreemdelingen en sociale zekerheid*, Mys & Breesch, 1996, p. 45.

(11) C.A., n° 61/94, 14 juill. 1994, *Rec.*, 1994. Voy. notam. sur ce sujet, B. Blero, « Protection constitutionnelle et internationale des demandeurs d'asile », *R.B.D.C.*, 1995, pp. 241 et s.; P. Boucquoy, « La Cour d'arbitrage et la protection des droits fondamentaux de l'étranger », *Ann. dr. Louvain*, 3/1996, pp. 289 et s.

(12) P. Martens, « Conclusions de la journée du 27 avril 1996 », *op. cit.*, p. 96.

(13) M. Delange, *op. cit.*, pp. 169-170.

(14) Voy. notam., sur ce point, les articles référencés aux notes 10 et 22.

(15) C.A., n° 61/94, 14 juill. 1994, *Rec.*, 1994.

(16) A. Schaus, *op. cit.*, p. 17. Voy. également en ce sens, J.-Y. Carlier, « Quels droits pour quels étrangers? », *R.D.E.*, Actes du colloque « Droit des étrangers - Loi du 15 décembre 1980 15 ans après », 1996, p. 679.

(17) Arrêt *Gaygusuz*, 16 sept. 1996, *Rec.*, 1996, IV, n° 14.

(18) Non-discrimination dans la jouissance des droits protégés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

(19) Droit de propriété.

(20) *Ibid.*, § 42.

(21) J.-F. Funck, « Le c.p.a.s. et les étrangers », in *Actualité des missions des c.p.a.s.*, éd. P. Jadoul, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, pp. 77 et s.; J.-F. Funck, « La Cour de cassation et l'ordre définitif de quitter le territoire », note sous Cass., 4 sept. 1995, *J.L.M.B.*, 1996, pp. 8 et s.; J.-F. Funck, « Asile et aide sociale », *R.D.E.*, Actes du colloque « Droit des étrangers - Loi du 15 décembre 1980 15 ans après », 1996, p. 601; H. Funck, « Le *minimex* et l'aide sociale ordinaire alloués aux étrangers : vers un lien plus étroit avec le droit de séjour », in *Le droit des étrangers. Statuts, évolution européenne, droits économiques et sociaux*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1991, pp. 291 et s.; H. Funck, « A chacun selon ses besoins, de chacun selon ses capacités », La logique des régimes du *minimex* et de l'aide sociale au travers de la jurisprudence récente au sujet des conditions de leur

cette aide. Jusqu'à la modification législative du 30 décembre 1992 (22), cette définition ne comportait aucune restriction fondée sur la situation de séjour de la personne.

Dans le contexte d'une politique migratoire restrictive, le nouvel article 57, § 2, supprimait l'obligation d'aide sociale à l'égard des personnes auxquelles a été notifié un ordre définitif de quitter le territoire. Seules l'aide médicale urgente et l'aide strictement nécessaire pour quitter le pays devaient être octroyées « à l'étranger qui s'est déclaré réfugié, a demandé à être reconnu en cette qualité, n'est pas autorisé à séjourner dans le Royaume en cette qualité et auquel a été notifié un ordre de quitter le territoire devenu définitif ».

La Cour d'arbitrage a jugé cette exclusion conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination (23).

L'application de la notion d'« ordre de quitter le territoire définitif » s'avère être un nid à controverses (24), si bien que lors de la révision de la législation relative aux étrangers des 10 et 15 juillet 1996 (25), le terme « définitif » a été remplacé par celui d'« exécutoire ». Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 10 janvier 1997.

octroi », in *Actualité des missions des c.p.a.s.*, éd. P. Jadoul, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, pp. 135-183; M. Nys, « Le droit à l'aide sociale et l'ordre définitif de quitter le territoire », *R.D.E.*, 1994, n° 79, pp. 355 à 360; M. Nys, « Les limites *rationae temporis* et *rationae loci* du droit à l'aide sociale pour les candidats réfugiés : lectures des textes et examen de jurisprudence », *R.D.E.*, n° 86, pp. 519 et s.; S. Saroléa, « L'aide sociale aux étrangers en situation illégale - Les droits de l'homme en quête d'effectivité », *J.T.*, 1998, p. 345.

(22) *M.B.*, 9 janv. 1993.

(23) L'arrêt du 29 juin 1994 juge qu'il n'est pas « déraisonnable », lorsqu'un Etat entend limiter l'immigration et qu'il apparaît que les moyens développés à cette fin sont inefficaces, qu'il ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs face aux besoins des individus, nationaux ou étrangers, en séjour régulier sur son territoire et face aux étrangers ayant reçu un ordre de quitter le territoire. Lorsque le législateur dispose que ces derniers ne recevront plus d'aide sociale, à l'exception de l'aide médicale urgente, un mois après la délivrance de cet ordre de quitter le territoire s'ils ne se soumettent pas à celui-ci, il s'agit d'une mesure de nature à inciter, de manière efficace, l'intéressé à s'y plier. Cette option n'est pas disproportionnée dès lors que l'étranger concerné bénéficiera de l'aide nécessaire à son départ pendant un mois et de l'aide médicale urgente sans limite temporelle. La Cour n'a pas non plus considéré que ces limitations menaient à une torture, un traitement inhumain, un avilissement ou une humiliation grave méconnaissant les engagements internationaux de la Belgique en matière de droits fondamentaux (C.A., 29 juin 1994, *M.B.*, 14 juill. 1994; *R.D.E.*, 1994, p. 325).

(24) Voy. notam., sur ces controverses M. Nys, « Le droit à l'aide sociale et l'ordre définitif de quitter le territoire », *R.D.E.*, 1994, pp. 355 à 360; M. Nys, « Les limites *rationae temporis* et *rationae loci* du droit à l'aide sociale pour les candidats réfugiés : lecture des textes et examen de jurisprudence », *R.D.E.*, 1996, n° 86, pp. 519 et s.; J.-Y. Carlier, in *Les missions des centres publics d'aide sociale : questions d'actualité*, Journée d'étude du 22 septembre 1995, Faculté de droit des Facultés universitaires Saint-Louis.

(25) Lois dites Vandé Lanotte.

Un recours a été introduit auprès de la Cour d'arbitrage. L'arrêt du 22 avril 1998 (26), au terme d'une analyse des intérêts en présence — inciter les étrangers en situation illégale à quitter le territoire face au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et à celui de bénéficier d'un recours effectif — conclut au caractère discriminatoire de l'article 57, § 2, qui aboutit à la suppression de l'aide sociale à dater de la notification d'un ordre de quitter le territoire exécutoire, fût-il contesté par des recours non suspensifs. La Cour précise que « cette annulation a pour effet que l'article 57, § 2, doit s'interpréter comme ne s'appliquant pas à l'étranger qui a demandé à être reconnu comme réfugié, dont la demande a été rejetée et qui a reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'ont pas été tranchés les recours qu'il a 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 [confirmation par le c.g.r.a. de la décision de l'Office des étrangers jugeant une demande d'asile irrecevable] ou contre la décision de la commission permanente de recours des réfugiés ».

En l'état actuel du droit, bénéficient donc d'une aide sociale les étrangers ayant formé un recours suspensif à l'encontre d'une mesure d'éloignement (27) et les étrangers ayant reçu un ordre de quitter le territoire, contesté par un recours non suspensif devant le Conseil d'Etat en suspension et/ou en annulation (28). Ces hypothèses sont certaines; une application élargie des enseignements de l'arrêt de la

(26) *M.B.*, 29 avril 1998. Pour un commentaire de cet arrêt, voy. notam. O. De Schutter, « Commentaire de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998 », in O. De Schutter, S. Van Drooghenbroeck, *Droit international des droits de l'homme devant le juge national*, Larcier, 1999, pp. 618 et s.; S. Goffin, « Bref commentaire de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998 en ce qu'il modifie l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1996 organique des centres publics d'aide sociale », *R.D.E.*, 1998, p. 51; M. Grouwels, « De maatschappelijke dienstverlening na het arrest 43/48 van het Arbitragehof van 22 april 1998 », *T.V.R.*, 1998, p. 1; P.-A. Roseau, obs. *Chron. dr. soc.*, 1998, p. 313; S. Saroléa, « Quelques mots au sujet de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998, en ce qu'il modifie l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1996 organique des centres publics d'aide sociale », *J.D.J.*, 1998, pp. 23-25; A. Simon, « La Cour d'arbitrage et l'ordre "exécutoire" de quitter le territoire », *J.L.M.B.*, 1998, pp. 896-900; R. Stockx, « Uitspraak Arbitragehof zorgt voor extraververwaring - Steun aan illegaal vertrestigt of toch niet », *De Gem.*, 1998, pp. 33-36; M. Verdussen, D. De Bruyn, « Le droit des étrangers à l'aide sociale en Belgique », *Adm. publ.*, 1998/4, pp. 302 et s.

(27) Cette situation n'est pas visée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage et ne prête pas à discussion. L'ordre de quitter le territoire notifié à un réfugié n'est en effet pas exécutoire s'il introduit un recours urgent auprès du commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ou un recours auprès de la commission permanente de recours des réfugiés. Pour les autres étrangers, il ne l'est pas s'ils agissent devant la commission consultative des étrangers.

(28) Cette figure vise les situations suivantes : le réfugié qui a introduit un recours en suspension et en annulation contre une décision négative prise au stade de la recevabilité par le commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ou un recours en annulation (cassation administrative) contre une décision de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié par la commission permanente de recours des réfugiés.

Cour d'arbitrage à d'autres situations (29) est par contre controversée (30).

La Cour d'arbitrage a été saisie de certaines de ces controverses et a rendu plusieurs arrêts précisant la portée de l'arrêt du 22 avril 1998. Il est difficile d'en dégager un enseignement cohérent dans la mesure où la Cour y revient sur certains principes qui semblaient être posés par l'arrêt du 22 avril 1998 et acquis. Deux de ces arrêts appellent une brève mention (31).

L'arrêt du 30 juin 1999 (32) se prononce sur l'applicabilité de l'arrêt du 22 avril 1998 à la situation des personnes gravement malades. Tout en concluant au caractère discriminatoire de l'article 57, § 2, appliqué aux personnes gravement malades, la Cour livre une motivation restreignant l'enseignement de l'arrêt de la Cour du 22 avril 1998 aux seules hypothèses expressément énumérées par lui (33).

Un arrêt du 17 mai 2000 (34) confirme cette interprétation restrictive et rejette l'application de l'arrêt du 22 avril 1998 à la situation des réfugiés dont la demande n'a pas été rejetée au stade de la recevabilité ou du fond et qui auraient introduit un recours auprès du

(29) La situation des autres étrangers que les réfugiés ayant introduit un recours auprès du Conseil d'Etat (étrangers ayant introduit une demande de régularisation, etc.) et celle des réfugiés ayant introduit un autre recours que le recours auprès du Conseil d'Etat contre une décision du commissariat général aux réfugiés et aux apatrides au stade de la recevabilité et le recours en cassation administrative contre une décision de la c.p.r.r. au stade du fond (recours contre une décision par laquelle la Belgique décline sa compétence en application de la Convention de Dublin, etc.).

(30) Voy. sur ces controverses et l'état de la jurisprudence S. Saroléa, « Deux ans après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998 », *R.D.E.*, 1999, numéro spécial en hommage à Mylène Nys.

(31) Le premier arrêt datant du 24 février 1999 répond à une question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Liège. Elle concernait les étrangers ayant introduit une demande de régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980, consécutivement à la notification d'un ordre de quitter le territoire. La Cour n'y répond pas clairement, se limitant à juger non discriminatoire la différence de traitement entre les étrangers ayant formé une telle demande après la notification d'un ordre de quitter le territoire ou avant celle-ci (arrêt n° 25/99, 24 févr. 1999, *M.B.*, 8 juin 1999).

(32) Arrêt n° 80/99, 30 juin 1999, *M.B.*, 24 nov. 1999.

(33) D'une part, elle limite la portée de l'arrêt du 22 avril 1998 aux réfugiés déboutés, se fondant sur le texte de l'article 57, § 2, qui ne concernerait pas les autres étrangers alors qu'il ne contient pas une telle limitation. D'autre part, elle écarte l'argument tiré du principe du droit à bénéficier d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, alors que l'arrêt du 22 avril 1998 reposait sur ce principe, certes sans référence à l'article 13. Enfin, elle rejette également l'argument fondé sur l'article 23 de la Constitution, dans la mesure où l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 organique des c.p.a.s. est formulé de la même manière que cette disposition et renvoie ensuite, pour garantir les droits qu'il énumère, à « la loi, [au] décret ou [à] la règle visée à l'article 134 [...] en tenant compte des obligations correspondantes ». Ce renvoi au législateur suffirait à assurer la conformité avec l'article 23.

(34) C.A., arrêt n° 57/2000 du 17 mai 2000, *M.B.*, 10 août 2000.

Conseil d'Etat, mais en amont, au niveau de l'application de la Convention de Dublin. Cette Convention fixe des critères répartissant les demandes d'asile entre les Etats membres de l'Union européenne. Sur sa base, la Belgique peut donner un ordre de quitter le territoire à un candidat réfugié et le renvoyer vers un autre pays de l'Union européenne où sa demande sera examinée. Une telle décision peut être contestée devant le Conseil d'Etat uniquement. La Cour considère que ce candidat réfugié ne peut prétendre à une aide sociale pendant que ce recours est pendant, dans la mesure où ce recours n'est pas suspensif et où l'étranger ne peut alléguer courir un risque dans le pays où il est renvoyé (35).

#### B. — Les effets *ratione temporis* de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998

Cet arrêt de la Cour d'arbitrage soulève la question de ses effets dans le temps.

Si l'effet rétroactif de l'arrêt est certain, il reste à fixer la date à laquelle il opère. Il agit certainement à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 15 juillet 1996; peut-on les faire remonter plus loin, précisément à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 1992 qui fut la première à restreindre le champ d'application personnel du droit à l'aide sociale?

#### Les effets des arrêts de la Cour d'arbitrage

Les arrêts de la Cour d'arbitrage se distinguent des autres décisions de jurisprudence interne, en ce qu'ils revêtent un caractère quasi législatif, la Cour traitant non pas de l'application de la loi, mais de la loi elle-même.

Au contentieux de l'annulation (36), confrontant la loi à la Constitution, la Cour annule la loi non conforme pour la faire disparaître de l'ordre juridique. Les arrêts de la Cour opèrent de manière rétroactive et remettent la loi dans son pristin état. Ils ont autorité absolue de chose jugée dès leur publication au *Moniteur belge* (37).

(35) Cette motivation est contestable à plusieurs égards. Dans la mesure où tel n'est pas l'objet du présent article, l'on se borne à s'étonner que la Cour n'ait pas eu égard aux autres droits susceptibles d'être violés par un éloignement vers un Etat membre de l'Union européenne, notamment le droit au regroupement familial. Par ailleurs, la référence au risque de persécution dans le pays de destination laisse entendre qu'il ne faudrait garantir le droit à un recours effectif que lorsque l'étranger allègue un risque en cas d'éloignement. Une telle condition participe du raisonnement propre à la mise en œuvre de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Or, la Cour a précisément écarté cet article dans son arrêt du 30 juin 1999.

(36) Le principe diffère s'agissant des arrêts rendus sur question préjudicielle. Au terme de l'article 28 de la loi du 6 janvier 1989, leur autorité est relative, s'imposant uniquement à la juridiction ayant soumis la question. Il s'agit cependant d'une « relativité renforcée » puisque l'arrêt lie toute autre juridiction intervenant dans la même affaire et dispense les autres juridictions de poser la même question (F. Delpérée, A. Rassin-Roland, *La Cour d'arbitrage - Droit public*, Larcier, 1996, n° 91).

(37) Loi du 6 janvier 1989, art. 9, § 1<sup>er</sup>.

La loi relative à la Cour d'arbitrage l'autorise à tempérer cet effet absolu et rétroactif lui permettant « si [elle] l'estime nécessaire, [d'indiquer], par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs et maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine » (38).

Cette nécessité peut être dictée par un souci de sécurité juridique qui impliquerait une restriction à l'effet rétroactif des arrêts (39). Les conséquences économiques défavorables de l'effet rétroactif peuvent également être prises en considération pour justifier un tempérament à cet effet rétroactif; ce fut le cas s'agissant du bénéficiaire d'un avantage fiscal qui avait été accordé à certaines sociétés (40). Ce sont également les difficultés administratives et financières qui ont conduit la Cour à limiter l'effet rétroactif de l'annulation d'un décret relatif à la fixation de droits annuels d'inscription par les universités flamandes (41) et d'une loi modifiant la nomenclature en matière de soins de santé (42).

#### L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998 (43)

La Cour n'a pas usé de la prérogative que lui réserve l'article 8, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 1989 dans l'arrêt du 22 avril 1998. Elle n'a pas jugé utile de limiter l'effet rétroactif de l'annulation intervenue. Celle-ci opère donc au moins jusqu'au 10 janvier 1997 (44).

La nature du contentieux constitutionnel permet d'envisager de plus longs effets dans le temps, une « rétroactivité élargie » au niveau des principes posés. La structure de l'arrêt du 22 avril 1998 y engage également. L'arrêt du 22 avril 1998 comprend un dispositif succinct, annulant le terme « exécutoire » des alinéas 3 et 4 de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976. Ce dispositif étant en soi peu explicite, la Cour le complète en exposant dans sa motivation ce qu'elle en déduit concrètement, à savoir que les étrangers doivent pouvoir continuer à bénéficier d'une aide sociale tant que sont pendants les recours en suspension et/ou en annulation contre les décisions négatives du commissariat général aux réfugiés et aux apatrides au stade de la recevabilité et de la commission permanente de recours des réfugiés au stade du fond.

Si l'on ne peut reconnaître au dispositif même de l'arrêt une rétroactivité au-delà du 10 janvier 1997 (45), tel n'est pas le cas de l'exposé de sa signification et de ses consé-

(38) Art. 8, al. 2.

(39) Afin de garantir la continuité d'une politique (arrêt n° 40, 41, 1/89, 4/91 et 33/92), pour que des actes de tutelle accomplis en exécution d'un arrêté portant exécution du décret annulé ne soient pas remis en cause (arrêt n° 45), etc.

(40) C.A., n° 57/94, B. 6.

(41) C.A., n° 30/96, B. 5.10.

(42) C.A., n° 37/96, B. 9.

(43) Sur les effets de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998, voy. S. Saroléa, « Deux ans après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998 », *op. cit.*

(44) Date à laquelle est entrée en vigueur la loi du 15 juillet 1996 apportant des modifications en ce qui concerne notamment les réfugiés (*M.B.*, 5 oct. 1996).

(45) L'article 57, § 2, ne contenant pas la formule annulée avant cette date.

quences. Le contentieux de l'identification de l'« ordre de quitter le territoire » qui doit être pris en compte pour déterminer la fin de l'aide sociale n'est pas neuf. Il précédait la modification du 15 juillet 1996 et a occupé les juridictions du travail depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 décembre 1992. Il s'agissait alors de dégager la portée du terme « définitif » qui qualifiait l'ordre de quitter le territoire. La question était déjà de savoir s'il fallait entendre cet adjectif comme signifiant « exécutoire » ou non.

En disposant que l'on supprime le terme « exécutoire » et que le droit à l'aide sociale subsiste pendant le temps nécessaire à l'examen des recours introduits, fussent-ils non suspensifs, la Cour résout la controverse passée. Elle écarte la jurisprudence qui arrêtaient le droit à l'aide sociale au jour où le séjour légal se terminait (46). L'arrêt du 30 juin 1999 (47) rendu par la Cour en réponse à une question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Gand confirme que l'on ne peut plus interpréter les termes « ordre de quitter le territoire » au sens d'« ordre exécutoire de quitter le territoire » (48).

De plus, l'arrêt du 22 avril 1998 consacrant le principe général du droit à bénéficier d'un recours effectif, l'application de ce principe ne peut être ni limitée dans le temps, ni à la seule problématique de la constitutionnalité de l'article 57, § 2, tel qu'il a existé entre le 10 janvier 1997 et le 29 avril 1998.

Les implications du principe du droit à bénéficier d'un recours effectif sur le droit à l'aide sociale ont une portée qui dépasse le cadre de l'arrêt du 22 avril 1998 et enseignent la manière dont ce droit limite les restrictions au droit à l'aide sociale des étrangers depuis que ces restrictions existent.

## IV. — LE DROIT AUX ARRIÉRÉS ET LE PRINCIPE DE L'ÉTAT DE DROIT

### A. — La jurisprudence des juridictions du travail

Concomitamment aux controverses jurisprudentielles et aux fréquentes modifications législatives qui faisaient planer une incertitude permanente sur la matière de l'aide sociale aux étrangers, est apparue une tendance à exiger de l'étranger prétendant avoir été illégalement privé d'aide sociale qu'il prouve qu'il

(46) Cass., 4 sept. 1995, *Pas.*, 1995, I, p. 761; Cass., 4 déc. 1995, *Pas.*, 1995, I, p. 1103; Cass., 1<sup>re</sup> ch., 7 nov. 1996, *J.P.*, 1996, n° 315, p. 30 et s., obs. S. Wynsdau, *R.D.E.*, 1996, n° 91, p. 794; Cass., 17 févr. 1997, *J.L.M.B.*, 1997, p. 536 (sur ces arrêts, voy. notam., J.-F. Funck, *J.L.M.B.*, 1996, pp. 8 et s.); A.H. Antwerpen, 7 févr. 1996, *T.V.R.*, 1995, p. 402; C.T. Bruxelles, 15 févr. 1996, *T.V.R.*, 1995, p. 403; C.T. Bruxelles, 22 févr. 1996, *R.D.E.*, 1995, p. 797; A.H. Antwerpen, 17 avril 1996, *T.V.R.*, 1996, p. 71; C.T. Bruxelles, 18 janv. 1996, *T.V.R.*, 1996, p. 51; T.T. Neufchâteau, 1<sup>er</sup> avril 1996, *T.V.R.*, 1996, p. 53; *contra* : A.H. Brusel, 25 avril 1996, *T.V.R.*, 1996, p. 43.

(47) Arrêt n° 80/99, *M.B.*, 24 nov. 1999.

(48) B.3.2.

aurait droit à des arriérés. Fût-il gagnant sur le principe, il doit encore prouver que le c.p.a.s. doit lui verser une aide depuis la décision contestée.

Cette tendance demeure fort peu systématique : tantôt, il n'en est nullement question, la condamnation aux arriérés n'est même pas abordée et est automatique (49), tantôt la question est débattue, le principe étant une négation du droit aux arriérés ou la reconnaissance de ce droit.

#### Les décisions rejetant le droit aux arriérés

Parmi les juridictions contestant actuellement un droit automatique aux arriérés, se trouve la cour du travail de Bruxelles qui a notamment rendu un arrêt en ce sens le 22 octobre 1998 (50).

La cour distingue entre le régime du *minimex* et celui de l'aide sociale. Le premier est réservé à des personnes — les Belges et certaines catégories d'étrangers — « qui peuvent légitimement prétendre à une insertion dans la vie sociale du pays ». L'aide sociale est quant à elle allouée « sous diverses formes, parmi lesquelles les aides pécuniaires, [...] notamment aux étrangers qui se trouvent en situation précaire dans le pays en attendant qu'il soit statué sur leur demande de reconnaissance du statut de réfugié politique [*sic*] ».

La cour déduit de cette différence qu'« en cas de refus non légalement justifié du *minimex*, les arriérés sont dus à la personne qui s'est vu refuser irrégulièrement cette protection sociale minimale ». A l'opposé, tel ne doit pas être le cas de l'aide sociale demandée par des ressortissants étrangers sous forme de versements mensuels équivalents au *minimex*; la cour juge que « ne doivent [être prises] en considération que certaines dettes, à savoir celles qui non seulement sont dûment établies mais encore dont l'apurement permettra une vie conforme à la dignité pour l'étranger en séjour précaire sur le territoire national et cela, jusqu'au moment où il aura reçu, le cas échéant, l'ordre définitif de quitter le territoire ».

La cour impute cette différence à la *ratio legis* de l'aide sociale qui ne justifierait pas l'octroi de sommes importantes pouvant atteindre plusieurs centaines de milliers de francs (51) à des ressortissants étrangers susceptibles de quitter le pays en emportant ces sommes « censées nécessaires pour vivre dignement en Belgique ». L'aide sociale fonctionne, selon la cour, de manière préventive et « l'octroi pur et simple "d'arriérés" est incompatible avec la notion d'aide sociale par opposition à la notion de *minimex* ».

Il est fait exception au refus de paiement d'arriérés dans certaines circonstances particulières. La cour en évoque deux.

La première est l'hypothèse où le c.p.a.s. concerné aurait refusé toute aide pécuniaire de manière incontestablement illégale. Il serait alors possible à l'intéressé « qui aurait subi un

préjudice de ce fait ou, en d'autres mots, qui n'aurait pu trouver par d'autres moyens (solidarité familiale ou autre, travail...) les moyens de vivre conformément à la dignité humaine, de demander non des arriérés pécuniaires d'aide sociale qui seraient, par la force des choses, versés trop tard pour atteindre l'objectif poursuivi mais de solliciter la condamnation du c.p.a.s. concerné à lui verser des dommages et intérêts fixés *ex aequo et bono* ».

La seconde, liée à la première, vise le cas où l'étranger aurait contracté des dettes dont le remboursement serait nécessaire à une vie conforme à la dignité humaine. La cour dénie toutefois ce caractère aux reconnaissances de dettes produites par l'intéressé. Elles furent jugées « établies pour les besoins de la cause » et la cour a en tout état de cause considéré que « la prise en charge par le c.p.a.s. de [ces] dettes [...] n'est pas nécessaire pour lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine puisque rien ne démontre que le remboursement de ces prétendues dettes viendrait directement ou indirectement affecter la situation matérielle de l'intéressé ».

Cet arrêt suscite plusieurs observations.

Premièrement, il repose sur une conception théorique de la différence entre le *minimex* et l'aide sociale (52), dont l'on a vu qu'elle était largement gommée dans la pratique. Cette même conception a induit en erreur la Cour d'arbitrage dans son arrêt du 21 octobre 1998.

Deuxièmement, il demeure tout aussi éloigné des réalités lorsqu'il exige de l'intéressé qu'il produise des reconnaissances de dettes qui ne soient pas établies « pour les besoins de la cause ». Les étrangers en situation illégale et, qui de plus, sont dépourvus de moyens financiers, ne vont généralement pas frapper à la porte des banques, des institutions de crédit ou des notaires. Lorsqu'ils en ont la chance, ils vivent de la solidarité occasionnelle de proches. Ils sont parfois sans domicile fixe et déménagent d'un lieu à l'autre.

Troisièmement, en considérant qu'en tout état de cause, la dignité humaine n'exige pas que l'aide sociale permette à la personne de rembourser ses dettes, la Cour porte atteinte à cette dignité. Participe en effet de celle-ci le fait de ne pas devoir vivre au crochet de tiers et de pouvoir rembourser ses créanciers lorsque l'on s'est endetté par la faute du c.p.a.s.

Enfin, cette jurisprudence revient à faire de l'écoulement du temps un facteur d'extinction d'un droit, sans que cela ne soit prévu par la loi et, ce faisant, viole celle-ci. Il revient en principe au c.p.a.s. d'appliquer la loi et aux tribunaux de constater le cas échéant que cela n'a pas été fait et de condamner le c.p.a.s. à le faire et non de s'y substituer. Les juridictions n'ont pas de pouvoir d'appréciation de l'opportunité de condamner, leur mission se limitant à dire si la décision prise est illégale ou non.

La cour du travail de Liège s'est également prononcée en ce sens (53).

Dans un arrêt récent, la cour du travail de Bruxelles (54), tout en restant fidèle à sa jurisprudence considérant que l'obligation de l'octroi de l'aide sociale ne peut être exécutée rétroactivement, confirme le droit à obtenir dans certains cas un « montant compensatoire ». Celui-ci devrait être accordé pour permettre à l'intéressé de rembourser les dettes qu'il a contractées à défaut de recevoir l'aide sociale à laquelle il pouvait prétendre et qui devait lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. En l'espèce, le requérant ayant établi l'existence d'une dette de loyer pour une période de huit mois, une aide sociale depuis le 10 janvier 2000 doit lui être accordée (55). Il faut noter que l'état de besoin pendant la période litigieuse n'était pas contesté, l'intéressé établissant notamment qu'il avait dû faire appel à la banque alimentaire de Caritas pour survivre et qu'il a été soutenu par plusieurs mouvements associatifs et des amis pour survivre.

#### Les décisions reconnaissant un droit aux arriérés (56)

La plupart des décisions accordant des arriérés n'abordent pas la question de principe du droit à ces arriérés et octroient une aide sociale à la date où elle a été demandée ou à laquelle elle a cessé d'être accordée.

Certaines décisions en font une question de principe, débattue à la suite de l'adoption d'une position en faveur du droit à l'aide sociale.

La section de Namur de la cour du travail de Liège (57) a estimé que lorsque l'aide était, à l'époque où elle a été demandée et refusée, absolument nécessaire pour vivre décemment, « elle le reste au moment où le juge statue sous peine d'encourager la procédure et de constituer une prime à la lenteur voire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, à la mauvaise foi du débiteur ». L'aide avait été accordée au cours de la procédure d'asile parce que les intéressés ne disposaient pas de ressources. Dans la mesure où il n'est pas établi qu'ils n'en ont pas disposé ensuite, le fait qu'ils aient pu survivre jusqu'au jour du rétablissement de l'aide, ne prouve pas en soi qu'ils aient bénéficié de revenus devant venir en déduction de l'aide.

Le tribunal du travail de Charleroi (58) a également refusé de limiter l'aide à l'avenir, ju-

(49) Voy. notam., C.T. Liège, 4 mai 1999, *J.L.M.B.*, 1999, p. 1168; A.R. Brussel, 18 juill. 1998, R.G., n° 45.806/97.

(50) R.G., n° 32.016.

(51) En l'espèce plus ou moins 2.000 F.

(52) Voy. *supra* II, B.

(53) C.T. Liège, 8<sup>e</sup> ch., 28 avril 1999, R.G., n° 26.741/98; 24 nov. 1999, R.G., n° 26.825/98, refusant également l'octroi d'arriérés sauf à concurrence de dettes contractées et de justificatifs produits.

(54) C.T. Bruxelles, 8<sup>e</sup> ch., 8 juin 2000, R.G., n° 39.502.

(55) Le choix de la date du 10 janvier n'est pas justifié. Cette date ne correspond ni à l'introduction de la demande de régularisation (27 janv.), ni à la demande d'aide sociale bien antérieure.

(56) Sur la rétroactivité suite à un arrêt du Conseil d'Etat annulant un ordre de quitter le territoire, voy. un arrêt de la cour du travail de Bruxelles du 13 novembre 1997, jugeant que l'aide sociale doit être rétablie à partir de la date initiale du refus sans examen de l'état de besoin pendant la période litigieuse (C.T. Bruxelles, 8<sup>e</sup> ch., 13 nov. 1997, *Chron. dr. soc.*, 1998, p. 321; obs. d'Henri Funck contra car le c.p.a.s. ne pouvait connaître la décision à venir du Conseil d'Etat; il eût fallu une nouvelle demande). Voy. également. T.T. Bruxelles, 17 déc. 1996, *J.D.J.*, 1997, p. 176, note B. Van Keirsbilck.

(57) C.T. Liège, 13<sup>e</sup> ch., 23 juin 1998, R.G., n° 5.053.

(58) T.T. Charleroi, 5<sup>e</sup> ch., 13 juin 2000, R.G., n° 57.098.

geant que l'attribution de l'aide sociale à partir du jour de la demande est justifié en ce qu'il compense « les difficultés qu'a dû créer le refus d'aide ». Le tribunal se satisfait de la preuve de l'état de besoin pour cette période sans exiger ni qu'il soit prouvé au quotidien, ni que le paiement d'une aide à compter de la demande ne soit en soi nécessaire à assurer au requérant une vie conforme à la dignité humaine. Le tribunal du travail écarte la jurisprudence de la cour du travail qui, s'appuyant sur l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 18 mars 1999, établit une distinction entre l'aide sociale et le *minimex*, sans toutefois motiver plus avant cette position.

La cour du travail de Bruxelles avait jugé le 2 novembre 1994 (59) qu'à défaut pour le c.p.a.s. d'établir que le demandeur d'aide a disposé de ressources pendant la période concernée, le droit à l'aide doit courir à partir de la demande originaire. « En motivant une décision par le fait que le [demandeur d'aide] ne fait valoir l'existence d'aucune dette remboursable contractée pour vivre dignement au cours de cette période, à l'exception de ses arriérés de loyer, le premier juge a ajouté à la loi une condition supplémentaire non prévue par elle ».

Dans le même sens, un arrêt de la cour du travail de Liège du 2 mars 1999 (60), pose pour principe que « le droit à l'aide doit être apprécié à la date à laquelle le juge statue pour tenir compte de faits postérieurs au rejet ou à la suppression de l'aide » (61). Elle nuance toutefois ce principe en disposant que celui-ci ne vaut que « pour autant que soit établie l'existence de faits nouveaux qui justifieraient que durant la période visée, le bénéficiaire ait pu mener une vie conforme à la dignité humaine ou qu'après cette période, le bénéficiaire serait venu à disposer de moyens de subsistances exceptionnels qui permettraient de conclure à un retour à meilleure fortune justifiant que l'aide ne doit pas être versée parce que si elle avait été accordée, elle aurait dû être remboursée » (62). Il ne s'agit donc pas d'une négation du droit aux arriérés mais de l'examen par la cour du respect de la condition d'octroi de l'aide sociale qu'est l'état de besoin.

#### B. — La Cour de justice des Communautés européennes : l'« objectivité du droit »

Il est intéressant de s'inspirer de la réponse donnée par la Cour de justice des Communautés européennes à la problématique du droit aux arriérés. La Cour de justice a été confrontée à cette question au travers du contentieux de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. Plusieurs affaires ont mis en cause des discriminations existant de longue date

et qui ont été jugées par la Cour non conformes à l'article 119 *ancien* du Traité.

La Cour, dont les arrêts opèrent de manière rétroactive lorsqu'elle est saisie d'une question préjudicielle, se prononçait sur les conséquences de l'article 119 telles qu'elles auraient toujours dû en être tirées.

Pour les sociétés au sein desquelles ces femmes avaient travaillé, la constatation d'une violation de l'article 119 impliquait le versement d'arriérés de différences de traitement sur des années. Les montants étaient énormes, menaçant parfois l'existence des sociétés concernées.

La Cour a abordé cette question pour la première fois dans l'arrêt *Defrenne II* (63). Elle a ensuite confirmé cette jurisprudence à plusieurs reprises (64).

Le principe posé par la Cour de justice est que l'article 119 du Traité C.E.E. a effet direct et que son application devait être pleinement assurée par tous les Etats membres à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1973.

La Cour de justice, interpellée sur les conséquences financières de ce principe, limita le caractère rétroactif des effets directs de l'article 119 du Traité C.E.E. de la manière suivante : « Sauf en ce qui concerne les travailleurs qui ont introduit antérieurement un recours en justice ou soulevé une réclamation équivalente, l'effet direct de l'article 119 ne peut être invoqué à l'appui de revendications relatives à des périodes de rémunérations antérieures à la date du présent arrêt », soit le 8 avril 1976 (65). Pour les autres dossiers, le principe de l'égalité de rémunération ne doit s'appliquer qu'aux demandes futures, c'est-à-dire à celles relatives à un travail presté après le prononcé de l'arrêt *Defrenne II*.

La Cour fonde sa position sur les arguments suivants.

La Cour souligne que l'on ne peut infléchir l'objectivité du droit et compromettre son application future en raison du fait qu'une décision de justice pourrait entraîner des répercussions sur des actes passés.

Cependant, il faut prendre en compte la conviction commune aux autorités et aux personnes privées impliquées que l'article 119 était dépourvu d'effet direct et ne pouvait donc opérer de manière rétroactive (66).

Enfin, l'application rétroactive du principe pourrait entraîner des conséquences dommageables pour la sécurité juridique. Le montant global des arriérés est en effet inconnu et pourrait être considérable. Dans l'arrêt *Barber* (67), s'agissant du droit à obtenir une pension de retraite anticipée versée par l'employeur par suite d'un licenciement pour cause économique, la Cour confirme qu'à titre exceptionnel, elle pourrait être amenée à limiter la possibilité pour tout intéressé d'invoquer l'interprétation qu'elle donne d'une disposition, considérant les troubles graves que son arrêt pouvait entraîner dans des situations acquises par le passé.

Cette jurisprudence fut sérieusement critiquée par certains commentateurs qui estimaient que l'argument tiré de la sécurité juridique menait à la conclusion inverse. Les principes d'Etat de droit et de justice impliquaient que tous les travailleurs, et pas uniquement ceux qui avaient intenté une action avant le 8 avril 1976, auraient été en droit de se prévaloir de l'article 119 du Traité C.E.E. Pour W. Van Gerven, la solution conciliant les impératifs de justice et de sécurité juridique eût été de « déni[er] aux effets directs de l'article 119 toute possibilité de rétroagir, donc pour tous les intéressés, et en ne les reconnaissant comme opérant que pour l'avenir » (68).

#### C. — La Cour européenne des droits de l'homme : le droit à un procès équitable et la « prééminence du droit »

##### *L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le droit à l'exécution des décisions de justice*

A l'occasion de trois arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme a déduit de l'article 6 qui garantit le droit à procès équitable un droit de voir les décisions de justice exécutées.

Dans son arrêt *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997 (69), la Cour a accueilli le grief des requérants selon lequel le refus de l'administration de se conformer aux arrêts du Conseil d'Etat méconnaissait leur droit à une protection judiciaire effective. Après avoir rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle

et les milieux intéressés avaient raisonnablement pu croire que l'article 119 du Traité C.E.E. ne s'appliquait pas à des pensions versées par des régimes « conventionnellement exclus » (*op. cit.*). Suite aux controverses suscitées par l'arrêt *Barber*, un second protocole sur l'article 119 a été annexé au Traité de Maastricht. Il entérine la limitation de la rétroactivité dans le temps, en disposant qu'« aux fins de l'application de l'article 119, des prestations en vertu d'un régime professionnel de sécurité sociale ne seront pas considérées comme rémunération si et dans la mesure où elles peuvent être attribuées aux périodes d'emploi antérieures au 17 mai 1990, exception faite pour les travailleurs ou leurs ayants droit qui ont, avant cette date, engagé une action en justice ou introduit une réclamation équivalente selon le droit national applicable ».

(67) *Op. cit.*

(68) W. Van Gerven, *op. cit.*, p. 137.

(69) *Rec.*, 1997-II, p. 495.

(59) C.T. Bruxelles, 2 nov. 1994, *R.D.E.*, 1995, p. 206; *T. Vreemd.*, 1995, p. 301. Dans le même sens, voy. notam. C.T. Anvers, 4<sup>e</sup> ch., 25 mai 1994, *Chron. dr. soc.*, 1995, pp. 71-72.

(60) C.T. Liège, 13<sup>e</sup> ch., 2 mars 1999, R.G., n° 5572/99.

(61) Elle se réfère à une décision du T.T. d'Anvers du 6 sept. 1993, *J.T.T.*, 1994 p. 270.

(62) C.T. Liège, 13<sup>e</sup> ch., 2 mars 1999, R.G., n° 5572/99.

(63) C.J.C.E., 8 avril 1976, aff. 43/75, *Defrenne c. Sabena, Rec.*, 1976, p. 455 (pour un commentaire de cet arrêt, voy. notam. W. Van Gerven, « Contribution de l'arrêt *Defrenne* au développement du droit communautaire », *Cah. dr. eur.*, n° 1, 1977, p. 135).

(64) C.J.C.E., 17 mai 1990, aff. C-262/88, *Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group, Rec.*, 1990, p. 1-1889; C.J.C.E., 6 oct. 1993, aff. C-109/91, *Ten Oever c. Stichting Bedrijfspensioenfonds voor het Glazenwassers- en schoonmaakbedrijf, Rec.*, 1993, p. I-4879; C.J.C.E., 14 déc. 1993, aff. C-110/91, *Moroni c. Collo GmbH, Rec.*, 1993, p. I-6591; C.J.C.E., 22 déc. 1993, aff. C-152/91, *Neath c. Hugh Steeper Ltd, Rec.*, 1993, p. I-6935; C.J.C.E., 28 sept. 1994, aff. C-200/91, *Coloroll Pension Trustees Ltd c. Russell e.a., Rec.*, 1994, p. I-4389; C.J.C.E., 17 avril 1997, aff. C-147/95, *Dimossia Epicheirissi Ilektrismou (D.E.I.) c. Efthimios Evrenopoulos, Rec.*, 1997, p. I-2057.

(65) C.J.C.E., 8 avril 1976, aff. 43/75.

(66) La Cour reproduit cette argumentation dans l'arrêt *Barber*. La Cour estime que les Etats membres

l'article 6 consacre le « droit d'accès à un tribunal », la Cour en tire les conséquences suivantes : « Ce droit serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, décrive en détail les garanties de procédure — équité, publicité et célérité — accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires; si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention (70). L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du "procès" au sens de l'article 6; la Cour l'a du reste déjà reconnu dans les affaires concernant la durée de la procédure » (71).

La Cour ajoute que « ces affirmations revêtent encore plus d'importance dans le contexte du contentieux administratif, à l'occasion d'un différend dont l'issue est déterminante pour les droits civils du justiciable. En introduisant un recours en annulation devant la plus haute juridiction administrative de l'Etat, celui-ci vise à obtenir non seulement la disparition de l'acte litigieux, mais aussi et surtout la levée de ses effets. Or la protection effective du justiciable et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à un jugement ou arrêt prononcé par une telle juridiction ». La Cour rappelle à cet égard que « l'administration constitue un élément de l'Etat de droit et que son intérêt s'identifie donc avec celui d'une bonne administration de la justice. Si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être » (72).

La Cour a rappelé cette jurisprudence dans un arrêt rendu le 28 octobre 1999, en cause *Brumărescu c. Roumanie* (73) : « Le droit à un procès équitable devant un tribunal, garanti par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention, doit s'interpréter à la lumière du préambule de la Convention, qui énonce la prééminence du droit comme élément du patrimoine commun des Etats contractants. Un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit est le principe de la sécurité des rapports juridiques, qui veut, entre autres, que la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause ».

Dans son opinion concordante, sir Nicolas Bratza ajoute que le lien entre les notions de « sécurité des rapports juridiques » et de « procès équitable », peu développé dans l'arrêt, relève également du principe de l'égalité des armes entre les parties à une procédure ju-

diciaire, condition fondamentale d'un procès équitable.

La Cour a également conclu à la violation des garanties procédurales, cette fois déduites de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dans une affaire *Ignaccolo-Zenide c. Roumanie* (74). Il s'agissait d'apprécier l'attitude des autorités roumaines à l'occasion de l'exécution de mesures relatives à la garde d'enfants : « Le point décisif en l'espèce consiste donc à savoir si les autorités nationales ont pris, pour faciliter l'exécution de l'ordonnance du 14 décembre 1994, toutes les mesures que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elles » (75). La Cour souligne que, dans ce type d'affaires, la rapidité d'exécution conditionne l'adéquation des mesures d'exécution prises (76), « le passage du temps [pouvant] avoir des conséquences irrémédiables sur les relations entre les enfants et celui des parents qui ne vit pas avec eux ». Après avoir examiné les mesures prises par les autorités roumaines pour exécuter les décisions prises, la Cour a conclu à la violation de l'article 8, ces mesures s'étant révélées insuffisantes et inefficaces.

#### *Le droit à un procès équitable et le caractère obligatoire de la norme*

Quel rapport peut-il exister entre le droit aux arriérés et le droit à bénéficier d'un procès équitable?

La Cour européenne des droits de l'homme déduit du droit à un procès équitable un droit à voir les décisions prises au terme d'une procédure exécutées. En amont de la décision figure l'accès au tribunal reconnu par la Cour comme préalable obligé au droit à un procès équitable, même si l'article 6 n'assure pas expressément

(74) Requête n° 31679/96, 25 janvier 2000.

(75) § 96.

(76) § 102.

ment sa protection (77). Si l'on remonte encore d'un cran le fil du processus d'application du droit, l'on aboutit à l'énoncé même de la norme. Si dans un Etat de droit, le droit à bénéficier d'un procès équitable implique que l'on exécute les décisions de justice, prises au terme d'une procédure équitable qu'a rendu possible l'accès au juge, il s'en suit *a fortiori* que la règle de droit doit être respectée et mise en œuvre.

Dans l'arrêt *Golder*, la Cour a souligné qu'il ne servait à rien de garantir un procès équitable si l'accès au tribunal devant lequel se passe ce procès n'est pas garanti. De la même manière, ces garanties sont inutiles si l'on ne part pas du principe que la règle de droit va être respectée. Le caractère obligatoire de la règle ne peut s'éteindre par le seul écoulement du temps, à moins que la loi ne le prévoie.

### V. — EN CONCLUSION : POUR UN DROIT AUX ARRIÉRÉS D'AIDE SOCIALE

Les divers prismes d'approche utilisés permettent de conclure à l'exigibilité des arriérés en matière d'aide sociale.

Pour qu'il y soit dérogré, il faudrait qu'existe une règle spéciale autorisant le juge à s'écarter de la norme dont la violation est admise pour la période couvrant la durée de la procédure. Une telle règle n'existe pas. La loi du 8 juillet 1976 ne contient aucune disposition en matière de prescription, ni de norme tempérant la règle de cette manière.

La loi ne contenant pas une telle norme, pourrait-elle trouver sa source ailleurs?

Il faut distinguer entre deux cas de figure. Le premier est celui où l'aide sociale est due à la suite d'un arrêt de la Cour d'arbitrage qui aurait annulé rétroactivement la disposition justifiant le refus d'accorder une aide. Le second concerne les autres hypothèses où la violation de la loi est indépendante de l'intervention de la Cour d'arbitrage.

#### A. — Les arriérés à la suite du prononcé d'un arrêt de la Cour d'arbitrage

La Cour d'arbitrage, faisant œuvre quasi législative, pourrait édicter une telle règle spéciale, comme l'a fait la Cour de justice des Communautés européennes dans le contentieux de l'égalité entre les hommes et les femmes. L'article 8 de la loi spéciale relative à la Cour d'arbitrage l'y autorise.

(77) « Le principe selon lequel une contestation civile doit pouvoir être portée devant un juge compte au nombre des principes fondamentaux de droit universellement reconnus; il en va de même du principe de droit international qui prohibe le déni de justice. L'article 6-1 doit se lire à leur lumière. [...] Le droit d'accès constitue un élément inhérent au droit qu'énonce l'article 6-1 » (arrêt *Golder*, 21 févr. 1975, série A, n° 18, pp. 14-18, §§ 31-36).

De Boeck  
  
Université

VIENT DE  
PARAÎTRE

Publications de la  
*Bibliothèque de droit social*

**Introduction  
au droit et éléments  
de droit civil**

par  
**Joseph GILLAIN**

Préface de Christine MATRAY  
Postface de Philippe GOSSERIES

Un ouvrage de 312 pages, 2000 . . . . . **3.900 FB**  
(t.v.a. et port compris pour la Belgique)

COMMANDES : De Boeck Université  
c/o Accés\* • Fond Jean-Pâques 4 • B-1348 Louvain-la-Neuve  
Tél. 010/48.25.00 • Fax 010/48.25.19.  
E-mail : acces+cde@deboeck.be

(70) La Cour fait référence à l'arrêt *Golder c. Royaume-Uni*, 21 févr. 1975, série A, n° 18, pp. 16-18, §§ 34-36.

(71) § 40.

(72) § 41.

(73) Requête n° 28342/95.



## TABLE DES MATIÈRES

Pages

I. — <b>Exposé du problème</b> .....	709
II. — <b>Le minimex et l'aide sociale</b> .....	709
A. — <i>De l'aide sociale au minimex bis</i> .....	709
B. — <i>L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 21 octobre 1998</i> .....	710
C. — <i>Le caractère discriminatoire des conditions d'octroi du minimex</i> .....	711
III. — <b>L'aide sociale aux étrangers : de l'aide sociale pour tous à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998</b> .....	711
A. — <i>L'aide sociale aux étrangers</i> .....	711
B. — <i>Les effets ratione temporis de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998</i> .....	713
— <i>Les effets des arrêts de la Cour d'arbitrage</i> .....	713
— <i>L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998</i> .....	713
IV. — <b>Le droit aux arriérés et le principe de l'Etat de droit</b> .....	713
A. — <i>La jurisprudence des juridictions du travail</i> .....	713
— <i>Les décisions rejetant le droit aux arriérés</i> .....	714
— <i>Les décisions reconnaissant un droit aux arriérés</i> .....	714
B. — <i>La Cour de justice des Communautés européennes : l'« objectivité du droit »</i> .....	715
C. — <i>La Cour européenne des droits de l'homme : le droit à un procès équitable et la « prééminence du droit »</i> .....	715
— <i>L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le droit à l'exécution des décisions de justice</i> .....	715
— <i>Le droit à un procès équitable et l'obligatorité de la norme</i> .....	716
V. — <b>En conclusion : pour un droit aux arriérés d'aide sociale</b> .....	716
A. — <i>Les arriérés à la suite du prononcé d'un arrêt de la Cour d'arbitrage</i> .....	716
B. — <i>Les « autres arriérés »</i> .....	717

2000

717

Elle s'en est abstenue. L'arrêt du 22 avril 1998 ne contient pas une telle règle spéciale; il convient donc de respecter ces principes. Aurait-elle souhaité le faire, la Cour ne disposait pas des mêmes arguments que ceux qui ont motivé la Cour de justice, qui se fondait notamment sur le fait qu'il y avait unanimité dans le chef des parties concernées pour croire que l'article 119 du Traité n'avait pas effet direct. L'on ne peut soutenir qu'une telle unanimité existait s'agissant de l'article 57, § 2. D'une part, sa durée de vie était considérablement moins longue que celle de l'article 119. Deuxièmement, sa constitutionnalité fut contestée dès les travaux préparatoires, voire depuis la loi du 30 décembre 1992.

La jurisprudence de la Cour de justice affirme le principe du droit aux arriérés : il se fonde sur l'« objectivité du droit » qui implique qu'il ne peut être excepté à « son application future en raison du fait qu'une décision de justice pourrait entraîner des répercussions sur des actes passés ».

Cette objectivité du droit participe du principe de l'Etat de droit, ou de « prééminence du droit » invoqué par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Hornsy*, *Brumărescu et Ignaccolo-Zenide*. Dans l'affaire *Hornsy*, la Cour souligne le caractère essentiel de ces principes dans un litige impliquant l'administration qui « constitue un élément de l'Etat de droit ». De la même manière que « si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être » (78), si l'administration en aval refusait de respecter le droit et en tirait avantage, cela mettrait à néant le principe de prééminence du droit.

### B. — Les « autres arriérés »

S'il eût été possible de concevoir qu'une règle spéciale limite le droit aux arriérés consécutivement à un arrêt de la Cour d'arbitrage qui l'aurait prévu, ce ne peut être le cas lorsque le c.p.a.s. a violé la loi telle qu'elle a toujours existé.

L'arrêt de la cour du travail de Bruxelles du 2 novembre 1994 (79) reprochait à juste titre au premier juge d'ajouter une condition à la loi en exigeant du demandeur d'aide qu'il prouve l'existence de dettes remboursables, alors que le c.p.a.s. n'établissait pas que l'état de besoin n'avait pas été réel. Il eût fallu que la loi contienne une telle règle spéciale.

Il peut être admis que les juridictions, examinant l'état de besoin des personnes concernées, considèrent, sur la base des éléments du dossier, qu'elles n'avaient pas droit à l'aide sociale au cours de la période querellée. Il est par contre injustifiable, cet état de besoin n'étant pas contesté ou contestable de bonne foi, que le seul écoulement du temps éteigne le droit. Outre qu'il s'agisse d'un encouragement à la violation du droit, voire à l'usage de manœuvres dilatoires, l'arriéré judiciaire étant substantiel, il s'agit d'une violation du principe d'Etat de droit. L'on n'admet pas que la force

obligatoire et exécutoire d'une décision de justice disparaisse parce qu'elle n'aurait pas été exécutée. Ce n'est pas parce que le « gagnant » attend un an, voire une plus longue période, que son droit à faire valoir la décision qui a été rendue en sa faveur est mis à néant.

Si le principe vaut pour une source de droit, la décision de justice, il doit également valoir pour la loi. Imagine-t-on un débiteur alimentaire, arguer de l'écoulement du temps pour opposer au créancier qu'il a pu se débrouiller sans les aliments et que ceux-ci ne peuvent donc plus être exigés (80). Dans le même ordre d'idées, mais s'agissant des relations avec les pouvoirs publics, l'administration fiscale, hors les cas de prescription, pourrait-elle se voir opposer que les finances publiques de l'Etat se portant mieux, le droit au recouvrement de l'impôt impayé s'éteindrait, etc.

Il n'est excepté à ce principe que lorsque la loi prévoit un mode d'extinction du droit, par le biais par exemple d'un mécanisme de prescription. Tel n'est pas le cas en matière d'aide sociale.

Enfin, l'on ne peut évidemment tolérer une argumentation se fondant sur ce que la personne a pu survivre et qu'il s'agirait là de la meilleure preuve de l'absence d'état de besoin. Il y a une marge sérieuse entre survivre et vivre conformément à la dignité humaine. Le législateur, faisant du droit à l'aide sociale un droit subjectif, a voulu que ce droit soit respecté et ne peut avoir conçu qu'il s'éteigne au seul motif qu'il ne l'a pas été. Le respect du droit d'une personne participe également de sa dignité.

Sylvie SAROLÉA

(80) La première chambre de la Cour de cassation a d'ailleurs rejeté par un arrêt du 19 mars 1992 (*Pas.*, 1992, p. 662) l'argumentation d'un ex-conjoint selon laquelle l'on ne pouvait plus exécuter des arriérés de pension alimentaire obtenus pendant l'instance en divorce après la transcription du divorce au motif qu'une telle pension est provisoire et destinée à permettre à son bénéficiaire de survivre à ses besoins immédiats pendant l'instance. Les droits que confère cette pension seraient destinés à être exercés pendant la période pour laquelle ils ont été accordés.

## CLIFFORD CHANCE PÜNDER

Clifford Chance, the leading global law firm, is seeking talented and enthusiastic lawyers to join its highly successful Belgian law practice.

We are seeking applications for the following positions :

- **Corporate lawyers (2 to 4 years experience)**
- **Finance lawyers (2 to 4 years experience)**

Applicants must hold a law degree, with honours, from a Belgian university, preferably supplemented by a foreign degree, and be fluent in English, Dutch and French.

Please address your application letter and a curriculum vitae to  
Yves Herinckx, avenue Louise 65 box 2, 1050 Brussels,  
or by email at [yves.herinckx@cliffordchance.com](mailto:yves.herinckx@cliffordchance.com).

(78) § 41.

(79) *Op. cit.*