

Trib. Trav. Bruxelles - 26 juillet 2002

Aide sociale - Etranger en séjour irrégulier - Demandeur de régularisation (art. 9,3) - Demande introduite au nom des enfants - Convention internationale des droits de l'enfant - Application directe (non) – Art. 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 – Constitutionnalité - Discrimination - Question préjudicielle à la Cour d'arbitrage - Réouverture des débats

Aucune des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, invoquées par le demandeur, ne peut se voir attribuer d'effet direct devant les juridictions internes.

La conformité de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 à la Constitution pose question dans la mesure où cette disposition légale prive des enfants de toute aide sociale autre que médicale urgente. Il y a lieu d'examiner si cette disposition n'établit pas une discrimination illicite entre les mineurs étrangers séjournant illégalement en Belgique et les autres mineurs, et si elle ne traite pas illicitement de la même manière des personnes se trouvant dans des situations différentes, à savoir les mineurs d'une part, et les majeurs d'autre part, séjournant illégalement en Belgique.

L'objectif poursuivi par l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 est d'inciter l'étranger à quitter volontairement la Belgique, se pose la question de la pertinence de la mesure employée et de l'existence d'un rapport de proportionnalité raisonnable entre cette mesure et l'objectif qu'elle poursuit, lorsqu'il s'agit d'enfants.

En cause de : M.I. agissant en sa qualité propre et en sa qualité de représentant légal de ses enfants mineurs M.K. (12 ans) et M.C. (7 ans) c./ CPAS St-Josse-Ten-Noode

(...)

I. Décision attaquée et objet de la demande

Par décision du 26 février 2002, le CPAS a octroyé un «*bon lunettes*» à l'enfant M.K. dans le cadre de l'aide médicale urgente et refusé à la famille l'aide sociale au taux ménage au motif que : «*la demande de régularisation visée dans le cadre de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 n'entraîne pas l'ouverture du droit à l'aide sociale durant la procédure hormis l'aide médicale urgente, s'il échet, conformément à l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS. Faute de financement par l'Etat belge, le CPAS de St-Josse-Ten-Noode est dans l'incapacité totale d'octroyer l'aide sociale à toutes les personnes en séjour illégal, quand bien même elles auraient demandé la régularisation de leur séjour*».

Monsieur M.I., agissant en son propre nom et au nom de ses enfants mineurs, M.K. et M.C., en sa qualité de représentant légal de ceux-ci, demande l'annulation de cette décision et la condamnation du CPAS à lui allouer, en sa qualité de représentant légal de ses enfants :

- à titre principal : l'aide sociale et financière équivalente au minimex au taux ménage majorée de l'équivalent des allocations familiales garanties pour deux enfants, à partir de la date de la demande d'aide;
- à titre subsidiaire : l'aide sociale équivalente aux prestations familiales garanties pour deux enfants à partir de la date de la demande d'aide sociale, à majorer des

montants estimés nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine après enquête sociale. Il demande également, dans ce cadre, qu'une enquête sociale soit ordonnée afin d'évaluer les besoins de Monsieur M.I. et de sa famille;

- les intérêts judiciaires et les dépens;
- l'exécution provisoire du jugement à intervenir.

II. Les faits

Monsieur M.I. est âgé de 39 ans. Il vit à St-Josse-Ten-Noode avec son épouse, âgée de 34 ans et leurs enfants, M.K., âgée de 13 ans et M.C., âgé de 7 ans.

Les membres de la famille sont arrivés en Belgique le 5 février 1998 et ont introduit une demande d'asile. Cette demande a été rejetée et un ordre de quitter le territoire leur a été délivré le 22 juillet 1998. Les différents recours introduits furent vains.

La famille a été hébergée dans un centre d'accueil de février à août 1998, et a ensuite bénéficié de l'aide sociale de septembre 1998 au 7 décembre 1999.

Une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, a été introduite le 17 octobre 2001 et est en cours d'examen.

Les deux enfants sont scolarisés.

La famille n'a aucun revenu et subsiste actuellement grâce au secours d'associations caritatives et de particuliers.

Monsieur M.I. déclare rechercher du travail et dépose deux attestations en ce sens (datées des 22 février et 5 mars

2002), mais dit ne pas parvenir à en trouver en raison de son statut irrégulier.

Il a sollicité l'aide du CPAS le 19 février 2002.

III. Résumé des moyens des parties

a) Monsieur M.I. fonde sa demande sur les articles 2, 3, 24, 26 et 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989, approuvée par la loi du 25 novembre 1991 (ainsi que par des décrets communautaires).

Il estime que l'application de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, précitée, doit être écartée au bénéfice de ses enfants, en raison de la primauté du droit international sur le droit national. Il plaide en effet que l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 contreviendrait à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Si l'aide sociale, non limitée à l'aide médicale urgente, peut être accordée aux enfants, Monsieur M.I. soutient qu'il y a également lieu de l'accorder à leurs parents en vertu de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ainsi que de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, garantissant le respect de la vie privée et le droit des enfants à vivre avec leurs parents.

b) Le CPAS estime que Monsieur M.I. et sa famille ne sont pas admissibles au bénéfice de l'aide sociale autre que l'aide médicale urgente, en raison de l'illégalité de leur séjour en Belgique (art. 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, précitée).

Le CPAS plaide que la Convention relative aux droits de l'enfant n'est pas directement applicable en droit belge, ce qui résulterait de son article 4.

IV. Décision du tribunal

1. Examen des conditions d'octroi de l'aide sociale

L'état de besoin dans lequel vivent Monsieur M.I. et sa famille est reconnu par le CPAS, qui leur accorde l'aide médicale urgente selon les nécessités.

Par ailleurs, le CPAS ne considère pas que Monsieur M.I. et sa famille soient en mesure de se procurer, autrement que par l'aide sociale, les ressources nécessaires pour vivre dignement.

Ces différents éléments sont confirmés par l'examen des pièces déposées et par les explications fournies à l'audience.

Les conditions d'octroi de l'aide sociale sont donc réunies en l'espèce.

L'aide ne peut toutefois être accordée qu'à condition que Monsieur M.I. et sa famille soient admissibles au bénéfice de l'aide sociale, ce qui est contesté.

2. Examen des conditions d'admissibilité au bénéfice de l'aide sociale

2.1. Quant à l'illégalité du séjour

Il est exposé par les parties, et n'est pas contesté, que Monsieur M.I. et les membres de sa famille séjournent illégalement sur le territoire belge et qu'un ordre de quitter le territoire leur a été notifié à l'issue de leur procédure, infructueuse, de demande d'asile.

Sous réserve de ce qui sera exposé ci-après (2.3.), ils tombent dès lors sous le coup de l'exclusion prévue par l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, précitée, limitant la mission du CPAS à l'octroi de l'aide médicale urgente à l'égard des étrangers séjournant illégalement dans le Royaume.

Il faut toutefois examiner si l'application de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 peut être écartée sur base de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, précitée.

2.2. Quant à l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant

Il convient d'abord de vérifier si cette Convention est applicable en l'espèce, *ratione personae*.

Il importera ensuite de déterminer si elle est directement applicable dans l'ordre juridique belge.

2.2.1. Champ d'application personnel de la Convention relative aux droits de l'enfant

La Convention définit son champ d'application comme suit : «*Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction (...)*».

Ceci est à comprendre à la lumière de l'objet de la Convention, à savoir la protection des enfants, notamment par les droits aussi élémentaires que le droit à la vie et à la protection contre la violence. Il ne se conçoit pas qu'un Etat refuse la protection juridique minimale que consacre cette Convention à un enfant sur lequel il est, en fait, en mesure d'exercer son pouvoir.

Par «*tout enfant relevant de leur juridiction*», il faut donc entendre tout enfant à l'égard duquel l'Etat concerné se trouve en fait en mesure d'exercer un quelconque pouvoir, à quelque titre que ce soit. Le fait qu'un enfant séjourne illégalement sur le territoire d'un Etat n'a pas pour conséquence que cet Etat serait dispensé de respecter, à son égard, les dispositions de la Convention (voyez en ce sens Th. Werquin, «*La Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant et l'aide sociale aux étrangers en séjour illégal*», J.T.T., 2000, p. 241).

En l'espèce, la Convention relative aux droits de l'enfant trouve donc bien à s'appliquer à l'égard de M.K. et de M.C.

2.2.2. Effet direct de la Convention relative aux droits de l'enfant

a) Principe

a.1) L'effet direct d'une convention internationale réside en ce qu'elle peut être invoquée par des justiciables devant les juridictions internes des Etats signataires pour :

1° revendiquer des droits qu'ils puisent dans cette Convention;

2° faire écarter l'application des lois, règlements ou décisions adoptée dans l'ordre juridique interne, et qui seraient contraire à la Convention internationale (voyez l'arrêt «*Le Ski*», Cass., 27 mai 1971, J.T., 1991, p. 460, ayant consacré la primauté du droit international sur le droit interne).

a.2) Comme l'expose la Cour de cassation : «*la notion d'applicabilité directe d'un traité envers les nationaux de l'Etat qui l'a conclu implique que l'obligation assumée par cet Etat soit exprimée d'une manière complète et précise et que les parties contractantes aient eu l'intention de donner au traité l'objet de conférer des droits subjectifs ou d'imposer des obligations aux individus*» (Cass., 21 avril 1983, R.C.J.B., 1985, p. 25).

L'effet direct doit donc être reconnu à une convention internationale lorsqu'une double condition est remplie :

1° condition objective : la norme internationale doit être suffisamment précise et complète que pour permettre son application par les juridictions nationales. Ceci n'exclut pas qu'elle puisse être formulée en termes généraux devant être interprétés in concreto par le juge. Cette condition requiert néanmoins que la norme internationale puisse être appliquée par elle-même, sans que des mesures législatives ou réglementaires ne soient requises pour son exécution en droit interne;

2° condition subjective : les Etats signataires de la convention internationale doivent avoir eu l'intention de conférer à celle-ci des effets directs, permettant aux juridictions internes de reconnaître aux justiciables des droits et obligations découlant de la convention, et d'écarter le cas échéant la législation nationale qui y serait contraire. En l'absence de précision expresse dans le texte de la convention quant à son effet direct, il est au minimum requis que les Etats signataires n'aient pas entendu exclure pareil effet.

(Voyez sur ces questions J. Verhoeven, «*La notion d'applicabilité directe du droit international*», R.B.D.I., 1980-2, p. 243 et «*La mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant - Observations en droit des gens*», in La Convention sur les droits de l'enfant et la Belgique, Actes de la journée d'études du 30 novembre 1990, Bruxelles, 1992; P. Waelbrouck, «*Portée et critères de l'applicabilité directe des traités internationaux*», R.C.J.B., 1985, p. 27; M.-Th. Meulders-Klein, «*Les droits civils de l'enfant à la lumière de la Convention des Nations Unies*», in La Convention sur les droits de l'enfant et la Belgique, Actes de la journée d'études du 30 novembre 1990, Bruxelles, 1992; Th. Werquin, op. cit., p. 242; V. Pouleau, «*Propos sur l'applicabilité (directe ?) de la Convention des droits de l'enfant dans l'ordre juridique interne belge*», Rev. Trim. Dr. Fam., 1995, p. 495; A. Alen et W. Pas, «*L'effet direct de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant*», JDJ, 1995, p. 164; A. Vandaele, «*Quelques réflexions sur l'effet direct de la Convention relative aux droits de l'enfant*», JDJ, 2002, p. 22).

b) L'effet direct des dispositions de la Convention

La Convention ne comporte aucune disposition indiquant si, dans son ensemble, elle est ou non destinée à produire des effets directs.

Il y a donc lieu d'examiner séparément chacune des dispositions invoquées afin de résoudre la question de l'existence ou de l'absence d'effet direct, sur base des critères rappelés ci-dessus.

Article 2

L'article 2 de la Convention dispose que les Etats parties s'engagent à respecter les droits énoncés dans la Convention sans discrimination. Le principe de non discrimination ainsi énoncé n'a pas de contenu en lui-même, mais doit être respecté dans la mise en œuvre des droits garantis par la Convention. Il n'a dès lors d'effet direct que dans la mesure où il est invoqué en combinaison avec d'autres dispositions de la Convention, qui auraient elles-mêmes un effet direct.

Articles 24, 26 et 27

Les articles 24, relatif au droit de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux, 26, relatif au droit de bénéficier de la sécurité sociale, et 27, relatif au droit à un niveau de vie suffisant, sont tous trois rédigés en des termes qui laissent aux Etats parties le soin de préciser, par des dispositions de droit interne, le contenu du droit ainsi que les mesures par lesquelles il sera mis en œuvre. La Convention prévoit en effet que les Etats «*s'efforcent de garantir*» l'accès effectif au droit (art. 24), «*prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale*» (art. 26), et «*adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens*» (art. 27).

De surcroît, l'article 4 de la Convention précise que : «*Les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale*» (c'est le tribunal qui souligne).

La lecture conjointe des articles 24, 26 et 27 de la Convention, traitant de droits économiques et sociaux, avec l'article 14 de la Convention indique clairement que les Etats signataires n'ont pas voulu conférer à ces droits d'effet direct. En effet, non seulement ces dispositions délaissent-elles à chaque Etat le soin d'adopter les mesures appropriées pour mettre en œuvre les droits dont le principe est énoncé par la Convention, mais encore l'autorisent-elles à définir ces mesures compte tenu de «*toutes les limites des ressources dont ils disposent*» (voyez en ce sens, C.T. Mons, 23 mars 1999, J.T.T., 2002, p. 252; Th. Werquin, op. cit.; V. Pouleau, op. cit.). La Cour de cassation a appliqué le même raisonnement à l'article 25 de la Convention (Cass., 31 mars 1999).

Force est dès lors de constater que les articles 24, 26 et 27 de la Convention ne peuvent être invoqués directement devant le tribunal comme fondement de la demande qui lui est soumise. Le texte de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant se révèle ainsi bien en retrait par rapport aux ambitions affichées par son titre.

Article 3

L'article 3 de la Convention dispose en substance que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, en ce compris celles émanant des tribunaux et des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale (3.1.). Les Etats s'engagent en outre à prendre toutes les mesures législatives et administratives appropriées pour assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents ou des autres personnes légalement responsables de lui (3.2.).

L'article 3.1. implique manifestement que lorsque le juge dispose d'un pouvoir d'appréciation, il doit en user en prenant en considération, de manière prioritaire, l'intérêt supérieur de l'enfant. En ce sens, l'article 3.1. de la Convention a un effet direct.

Le demandeur soutient cependant une interprétation plus large de l'article 3, selon laquelle l'intérêt supérieur de l'enfant exige qu'une aide sociale lui soit allouée si ses parents ne peuvent subvenir eux-mêmes à ses besoins.

Le tribunal ne se refuse pas à partager cette interprétation, mais ne peut pas reconnaître d'effet direct à l'article 3 interprété en ce sens. En effet, cette interprétation large équivaut à déduire de l'article 3 des droits de nature économique et sociale qui se confondent avec le droit à un niveau de vie suffisant, visé à l'article 27 de la Convention. Or, la volonté des Etats signataires de la Convention, exprimée aux articles 4 et 27 de celle-ci, a été de ne pas conférer d'effet direct à ce droit, ni aux droits de nature économique et sociale en général.

Dans deux arrêts du 4 novembre 1999 (n° 588 et 589), la Cour de cassation a également écarté l'effet direct des articles 3.1. et 3.2. de la Convention : *«bien qu'elles soient utiles à l'interprétation des textes, ces dispositions ne sont pas, en soi, suffisamment précises et complètes que pour avoir un effet direct, dès lors qu'elles laissent à l'Etat plusieurs possibilités de satisfaire aux exigences de l'intérêt de l'enfant; qu'elles ne peuvent servir de source de droits subjectifs et d'obligations dans le chef des particuliers»*.

Conclusion concernant l'effet direct des dispositions de la Convention

Aucune des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, invoquées par le demandeur, ne peuvent se voir attribuer d'effet direct devant les juridictions internes.

Le tribunal ne peut donc pas, sur base de ces dispositions, écarter l'application de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, en faveur des enfants de Monsieur M.I.

2.3. Quant à la constitutionnalité de l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976

Le tribunal s'interroge toutefois sur la conformité de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 à la Constitution, dans la mesure où cette disposition légale prive des enfants de toute aide sociale autre que l'aide médicale urgente.

Il y a lieu d'examiner si cette disposition n'établit pas une discrimination illicite entre les mineurs étrangers séjournant illégalement en Belgique et les autres mineurs, et si elle ne traite pas illicitement de la même manière des personnes se trouvant dans des situations différentes, à savoir les mineurs d'une part, et les majeurs d'autre part, séjournant illégalement en Belgique.

La jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage indique que *«Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé»* (P. Vandernoot, *«Le mécanisme préjudiciel devant la Cour d'arbitrage : forces et faiblesses»*, in La Cour d'arbitrage et le droit privé, Revue de droit de l'ULB, 2002, p. 25 et les nombreux arrêts y cités). Il résulte également de la jurisprudence de la Cour que les mêmes principes d'égalité et de non discrimination sont applicables lorsque le législateur traite de manière identique des personnes se trouvant dans des situations différentes (ibidem).

La Cour d'arbitrage a eu précédemment l'occasion d'établir que l'objectif poursuivi par l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 relève de la politique d'immigration choisie par l'Etat. Cette disposition a pour but d'inciter l'étranger à obéir à l'ordre de quitter le territoire qui lui a été notifié. Compte tenu de cet objectif, la Cour d'arbitrage a jugé cette mesure non discriminatoire (arrêts n° 51/94 du 29 juin 1994 et 43/98 du 22 avril 1998).

Toutefois, l'espèce soumise au tribunal diffère des cas qui ont donné lieu à ces deux arrêts, en ce que l'aide sociale est demandée au nom et pour le compte d'enfants.

Compte tenu de l'objectif poursuivi par l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, à savoir inciter l'étranger concerné à quitter volontairement la Belgique, le tribunal s'interroge sur la pertinence de la mesure employée et sur l'existence d'un rapport de proportionnalité raisonnable entre cette mesure et l'objectif qu'elle poursuit, lorsqu'il s'agit d'enfants. En d'autres termes, est-il pertinent et raisonnable de vouloir inciter un enfant à quitter volontairement la Belgique en le privant de tout moyen de subsistance, compte tenu du fait que vu son jeune âge, l'enfant se trouve dans l'impossibilité d'entreprendre seul un voyage et d'aller s'installer ailleurs ? Si l'on considère que l'enfant n'est pas dans l'impossibilité de quitter le pays puisqu'il doit partir avec ses parents à qui l'ordre de quitter le territoire a été intimé, est-il raisonnable de priver l'enfant

de tout moyen de subsistance dans le but d'inciter ses parents à quitter le pays en l'emmenant ?

Afin de résoudre cette question de constitutionnalité, le tribunal envisage de poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle libellée comme suit :

«L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec les articles 23 et 191 de la Constitution, en ce qu'il limite le droit à l'aide sociale à l'aide médicale urgente à l'égard d'étrangers mineurs séjournant illégalement sur le territoire du Royaume, aux motifs que :

1°il traite différemment d'une part les étrangers mineurs séjournant illégalement sur le territoire, et d'autre part les Belges mineurs ainsi que les étrangers mineurs séjournant légalement sur le territoire, alors que l'objectif poursuivi par cette différence de traitement, à savoir inciter les étrangers séjournant sur le territoire à quitter volontairement celui-ci, ne peut raisonnablement pas être atteint au moyen de cette mesure lorsqu'elle s'applique à des mineurs;

2°il traite de la même manière, sans justification raisonnable, des personnes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes, à savoir d'une part, des étrangers majeurs qui peuvent en principe quitter volontairement le territoire du Royaume et, d'autre part, des étrangers mineurs qui se trouvent en principe dans l'impossibilité de le faire en raison de leur jeune âge ?».

Cette problématique étant soulevée d'office par le tribunal, il y a lieu, dans le respect du principe du contradictoire, de permettre aux parties de faire valoir leurs moyens quant à la question préjudicielle envisagée et quant à la situation des demandeurs dans l'attente d'une décision définitive relative à leur demande.

Pour ces motifs,

Le tribunal du travail,

Statuant contradictoirement,

(...)

Dit pour droit que les articles 2, 3, 24, 26 et 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989, ne constituent pas un fondement juridique adéquat à la demande;

Sursoit à statuer pour le surplus et invite les parties à faire valoir leurs moyens relatifs à :

- une éventuelle question préjudicielle à poser à la Cour d'arbitrage concernant la constitutionnalité de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 dans la mesure où il s'applique à des enfants
- la situation des demandeurs en cours de procédure;

Prononce à ces fins la réouverture des débats à l'audience du jeudi 12 septembre 2002 à 14 h 30;

Réserve les dépens.

Siège. : Mme F. Bouquelle, MM. P. Costa et J. Stenuit, juges sociaux;

Plaid. : Mes Katalyn Nagy, D. Lemarque (loco M. Legein).