

Numéro du rôle : 3716
Arrêt n° 35/2006 du 1er mars 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 57, § 2, alinéa 1er, 1°, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, posée par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 27 mai 2005 en cause de J.H. Flores Munoz et M.M. Ramos Buenano contre le centre public d'action sociale de Bruxelles, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 juin 2005, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« La limitation de l'aide sociale à la seule aide médicale urgente aux parents étrangers (en séjour illégal) d'un enfant belge (en séjour légal), édictée par l'article 57, paragraphe 2, 1^o, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, n'engendre-t-elle pas une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec ses articles 22, 23 et 191, ainsi qu'avec les articles 2, 3, 24, 26 et 27 de la convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, et l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ainsi que l'article 3, paragraphe premier, de son protocole additionnel n^o 4, en ce que l'application de la disposition légale précitée, en raison de l'illégalité du séjour des parents d'un enfant belge (quant à lui en séjour légal), aurait pour effet de traiter de façon identique des parents étrangers en séjour illégal se trouvant dans des situations fondamentalement différentes, selon qu'ils ont ou non, à leur charge un enfant de nationalité belge ? Car en effet, l'application de l'article 57, paragraphe 2, en sa mouture actuelle, semblerait amener pour le moment à traiter d'une manière strictement identique les parents étrangers en séjour illégal d'un enfant belge en séjour légal et les parents étrangers en séjour illégal d'un enfant étranger également en séjour illégal, pour les priver pareillement de tout droit à une aide sociale pour eux-mêmes ».

Des mémoires ont été introduits par :

- le centre public d'action sociale de Bruxelles, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue Haute 288 A ;

- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 7 décembre 2005 :

- ont comparu :

. Me A. Holvoet *loco* Me S. Wahis, avocats au barreau de Bruxelles, pour le centre public d'action sociale de Bruxelles;

. Me J. Sautois *loco* Me D. Gérard et Me V. Rigodanzo, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Tribunal du travail de Bruxelles est saisi par deux étrangers en séjour illégal, parents d'un enfant belge, d'un recours à l'encontre d'une décision du centre public d'action sociale (C.P.A.S.) de Bruxelles leur refusant l'aide sociale sur la base de l'article 57, § 2, alinéa 1er, 1°, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Le Tribunal relève que les requérants, de nationalité équatorienne, sont arrivés en Belgique l'un en 2002 et l'autre en 2003, sur la base d'un passeport établi en bonne et due forme. Ils sont par la suite devenus les parents d'un enfant né sur le territoire belge en 2004. Cet enfant, bien que né de parents équatoriens, s'est retrouvé apatride par l'absence de déclaration auprès des autorités diplomatiques et consulaires équatoriennes présentes sur le territoire belge; il a dès lors acquis la nationalité belge en vertu de l'article 10 du Code de la nationalité.

Selon le Tribunal, il est indéniable que l'enfant mineur n'est en rien responsable de cette situation. Se fondant sur l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 80/99 du 30 juin 1999, le Tribunal se demande s'il ne faut pas prendre en considération la situation de l'enfant qui, pour des raisons tenant à sa nationalité, acquise indépendamment de sa volonté, ne peut être expulsé et se trouve par conséquent dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire de sa propre initiative, d'autant qu'il s'agit d'un mineur lié au sort de ses parents avec lesquels il a une vie familiale réelle, effective, confirmée par le dossier administratif du C.P.A.S.

Le Tribunal estime ensuite que l'enfant et lui seul, pour le moment, a droit à une aide sociale, à dater du prononcé du présent jugement, étant entendu qu'aucun arriéré significatif de charge ou de loyer, susceptible d'empêcher la famille de mener désormais une vie conforme à la dignité humaine, n'est invoqué et établi par pièces probantes.

Le Tribunal estime encore qu'accorder une aide sociale aux parents, même illégaux, mais en qualité de représentants de leurs enfants mineurs, n'est pas en soi incompatible avec l'objectif de lutter contre le détournement éventuel de l'aide accordée, les parents restant, sauf éléments objectifs en sens contraire, les acteurs de premier plan par rapport à la satisfaction des besoins de leurs enfants. Le Tribunal précise ensuite quels sont les besoins essentiels rencontrés dans le chef de l'enfant.

Concernant le droit des parents à l'aide sociale, le Tribunal relève qu'en l'état de la législation, les parents étrangers d'un enfant belge ne peuvent prétendre à une quelconque aide sociale, et ce à titre personnel. Le Tribunal décide dès lors de poser la question préjudicielle mentionnée ci-dessus parce que l'application de la disposition litigieuse conduit pour le moment à traiter de manière strictement identique les parents étrangers en séjour illégal d'un enfant belge en séjour légal et les parents étrangers en séjour illégal d'un enfant étranger également en séjour illégal, pour les priver pareillement de tout droit à une aide sociale pour eux-mêmes.

III. *En droit*

- A -

Mémoire du centre public d'action sociale de Bruxelles

A.1. Le centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) de Bruxelles rappelle la jurisprudence de la Cour, notamment les arrêts n^{os} 106/2003 du 22 juillet 2003 et 80/99 du 30 juin 1999, selon laquelle la philosophie de l'article 57, § 2, est de favoriser l'éloignement des étrangers en séjour illégal, en ne reconnaissant à ceux-ci aucune aide sociale, si ce n'est l'aide médicale urgente.

Par exception, l'aide sociale peut être plus large si les étrangers se trouvent dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire. La Cour doit vérifier en l'espèce si des étrangers en séjour illégal sont dans une telle situation, en raison du séjour légal de leur enfant en Belgique. Le C.P.A.S. estime que la question fondamentale dans cette affaire est de déterminer si les parents en séjour illégal, du fait du séjour légal de leur enfant, doivent également être autorisés à séjourner sur le territoire belge parce qu'ils ne peuvent être expulsés, et se trouvent dès lors dans une impossibilité d'exécuter l'ordre de quitter le territoire. Il y a lieu, à cet égard, de prendre en considération l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur cette disposition. Si l'éloignement du territoire belge de l'ensemble de la famille ne constitue pas une violation de l'article 8 précité, il n'y a de toute évidence aucunement lieu d'accorder l'aide sociale aux parents; en revanche, dès lors qu'il serait acquis que l'éloignement des parents et de l'enfant belge par rapport au territoire belge constituerait une violation de l'article 8 précité, alors il faudrait conclure que les parents se trouvent dans un cas assimilable à l'impossibilité absolue de quitter le territoire et que les dispositions de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 ne peuvent s'appliquer à leur situation.

Le C.P.A.S. invite la Cour à dire pour droit que la disposition litigieuse engendre une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où l'éloignement du territoire des parents et de l'enfant constituerait une violation de cet article 8.

Mémoire du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse ou, à tout le moins, appelle une réponse négative. Il n'aperçoit pas en quoi les catégories opposées par la question préjudicielle seraient dans des situations fondamentalement différentes et il relève que le juge *a quo* s'abstient de l'indiquer. Selon le Conseil des ministres, les catégories visées sont non seulement dans des situations semblables mais sont en outre traitées de manière identique. Lorsqu'ils ne disposent pas d'un titre de séjour valable, les parents d'un enfant de nationalité belge ou étrangère restent en séjour illégal et ne peuvent prétendre à une aide autre que l'aide médicale urgente. De plus, l'aide sociale étant un droit individuel, le statut des enfants est indépendant de la question de l'octroi d'une aide sociale au profit de leurs parents. Par ailleurs, les besoins des enfants étrangers ou de nationalité belge de parents étrangers en séjour illégal sont rencontrés par l'octroi d'une aide sociale. Ils sont aidés selon leur statut personnel. Seules varient les modalités d'octroi de cette aide.

A.2.2. Le Conseil des ministres répond au C.P.A.S. de Bruxelles que la question jugée essentielle par la partie n'est pas la question posée à la Cour d'arbitrage, laquelle porte exclusivement sur la limitation de l'aide sociale. Si la Cour devait toutefois réinterpréter la portée de la question préjudicielle, le Conseil des ministres fait valoir des observations subsidiaires.

Le Conseil des ministres conteste la pertinence de la référence à la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant pour deux motifs : la Convention n'a pas d'effet direct en droit interne; elle entend assurer les droits des enfants et ne concerne pas la situation des parents. A supposer cette Convention

applicable, le Conseil des ministres fait encore valoir que le principe de *standstill* qui s'attacherait à la Convention de New-York n'a pas été méconnu par la disposition litigieuse. S'il est vrai que la Cour d'arbitrage a reconnu dans une certaine mesure un effet de *standstill* à l'article 23 de la Constitution, il y a lieu de constater que l'article 191 de la Constitution organise une possibilité de dérogation législative à l'article 23 de la Constitution. La Cour d'arbitrage a d'ailleurs dit très clairement dans plusieurs arrêts que la limitation à l'aide médicale urgente prévue à l'article 57, § 2, précité ne viole ni les articles 23 et 191 de la Constitution, ni l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ni l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil des ministres relève enfin que la jurisprudence admet des exceptions à l'application de l'article 57, § 2, précité aux personnes en séjour illégal. Celles-ci ont été définies par l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 80/99 précité et par un arrêt de la Cour de cassation du 18 décembre 2000. L'application de la disposition est donc discutée en jurisprudence, lorsque l'intéressé est confronté à une impossibilité absolue de retourner dans son pays d'origine pour des raisons de force majeure. Le Conseil des ministres estime que le fait d'avoir un enfant de nationalité belge n'est pas une circonstance exceptionnelle rendant impossible, voire particulièrement difficile, un retour au pays d'origine. Il se fonde à cet égard sur plusieurs arrêts du Conseil d'Etat et sur l'arrêt *Dalia c/ France* de la Cour européenne des droits de l'homme du 19 février 1998.

- B -

B.1. L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (ci-après : loi organique des C.P.A.S.), tel qu'il a été modifié par l'article 483 de la loi-programme du 22 décembre 2003, dispose :

« Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'action sociale se limite à :

1° l'octroi de l'aide médicale urgente à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume;

2° constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard d'un étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume.

Dans le cas visé sous 2°, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi.

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

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

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

Il est dérogé aux dispositions de l'alinéa précédent pendant le délai strictement nécessaire pour permettre à l'étranger de quitter le territoire, pour autant qu'il ait signé une déclaration attestant son intention explicite de quitter le plus vite possible le territoire, sans que ce délai ne puisse en aucun cas excéder un mois.

La déclaration d'intention précitée ne peut être signée qu'une seule fois. Le centre informe sans retard le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ainsi que la commune concernée, de la signature de la déclaration d'intention.

S'il s'agit d'un étranger qui est devenu sans abri suite à l'application de l'article 77bis, § 4bis, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'aide sociale visée à l'alinéa quatre et cinq peut être fournie dans un centre d'accueil tel que visé à l'article 57ter ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 57, § 2, alinéa 1er, 1°, précité, en ce qu'il limite l'aide sociale à l'aide médicale urgente pour les parents étrangers en séjour illégal d'un enfant belge (en séjour légal) ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 22, 23 et 191 de la Constitution, avec les articles 2, 3, 24, 26 et 27 de la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec l'article 3.1 de son Protocole additionnel n° 4.

Il est fait grief à cette disposition de traiter de manière identique deux situations fondamentalement différentes, à savoir la situation de parents étrangers en séjour illégal qui ont un enfant belge et la situation de parents étrangers en séjour illégal qui ont un enfant en séjour illégal.

Il ressort de la décision de renvoi que l'enfant est né en 2004 et qu'il a avec ses parents une vie familiale réelle, effective, confirmée par le dossier administratif du C.P.A.S.

B.3.1. L'article 57 de la loi organique des C.P.A.S. fait une distinction, en matière d'aide sociale, entre les étrangers, selon que ceux-ci séjournent légalement ou illégalement sur le territoire. Depuis la loi du 30 décembre 1992, l'article 57, § 2, précise que l'aide sociale accordée aux étrangers séjournant illégalement sur le territoire est limitée à l'aide médicale urgente. Cette mesure tend à harmoniser la législation relative au statut de séjour des étrangers et celle relative à l'aide sociale.

B.3.2. C'est au législateur qu'il appartient de mener une politique concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de prévoir à cet égard, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, les mesures nécessaires qui peuvent notamment porter sur la fixation des conditions auxquelles le séjour d'un étranger en Belgique est légal ou non. Le fait qu'il en découle une différence de traitement entre étrangers est la conséquence logique de la mise en œuvre de ladite politique.

B.3.3. Lorsque le législateur entend mener une politique en matière d'étrangers et impose à cette fin des règles auxquelles il y a lieu de se conformer pour séjourner légalement sur le territoire, il utilise un critère de distinction objectif et pertinent s'il lie des effets aux manquements à ces règles, lors de l'octroi de l'aide sociale.

La politique en matière d'accès au territoire et de séjour des étrangers serait en effet mise en échec s'il était admis que, pour les étrangers qui séjournent illégalement en Belgique, la même aide sociale soit accordée que pour ceux qui séjournent légalement dans le pays. La différence entre les deux catégories d'étrangers justifie que ce ne soient pas les mêmes obligations qui incombent à l'Etat à leur égard.

B.4. Pour les raisons exposées en B.3.1 à B.3.3, le fait qu'une personne adulte en séjour illégal n'ait pas droit, pour elle-même, à une aide sociale complète n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Dès lors que l'enfant belge de cette personne a droit à une aide pour lui-même, les articles 2.2 et 3.2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ne sont pas violés. Il en va d'autant plus ainsi que le fait que le parent en séjour illégal d'un enfant qui séjourne légalement sur le territoire n'a pas de droit propre à une aide

sociale complète n'implique pas qu'il ne faille tenir compte de la situation familiale spécifique lors de l'octroi de l'aide à l'enfant. Il appartient au centre public d'action sociale, dans les limites de sa mission légale, et, en cas de conflit, au juge de choisir le moyen le plus approprié pour faire face aux besoins réels et actuels du mineur, de manière à lui assurer la sauvegarde de sa santé et de son développement.

Dès lors que l'aide sociale doit prendre en considération l'ensemble des besoins de l'enfant, il convient de tenir compte, pour la fixation de l'aide sociale à lui octroyer, de sa situation familiale, ainsi que de la circonstance que le droit à l'aide sociale de ses parents en séjour illégal est limité à l'aide médicale urgente.

B.5. Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner si les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées en B.2, doivent s'interpréter comme imposant des obligations particulières, en matière d'aide sociale, en faveur des parents en séjour illégal d'un enfant de nationalité belge.

B.6. Sous la réserve mentionnée en B.4, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous la réserve mentionnée en B.4, l'article 57, § 2, alinéa 1er, 1°, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 22, 23 et 191 de la Constitution, avec les articles 2, 3, 24, 26 et 27 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec l'article 3.1 de son Protocole additionnel n° 4.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 1er mars 2006.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior