

Numéros du rôle : 3775 et 3803
Arrêt n° 44/2006 du 15 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 et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

a. Par jugement du 21 septembre 2005 en cause de W. Moussaid contre le centre public d'action sociale de Molenbeek-Saint-Jean, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 29 septembre 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 en séjour légal, édictée par l'article 57, paragraphe 2, 1<sup>o</sup>, 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<sup>o</sup> 4, en ce que l'application de la disposition légale précitée, en raison de l'illégalité du séjour des parents d'un enfant se trouvant 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 se trouvant en situation légale sur le territoire national ? Car, en effet, l'application de l'article 57, paragraphe 2, en sa mouture actuelle, semble amener pour le moment à traiter d'une manière strictement identique les parents étrangers en séjour illégal d'un enfant en séjour légal ou régulier 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 ».

b. Par jugement du 26 octobre 2005 en cause de N. Matondo Fukua Zola contre le centre public d'action sociale de Molenbeek-Saint-Jean, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 4 novembre 2005, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la même question préjudicielle.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3775 et 3803 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire dans chacune des affaires.

A l'audience publique du 15 février 2006 :

- a comparu Me I. Mathy *loco* Me D. Gérard, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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*

Dans l'affaire n° 3775, la requérante devant le juge *a quo*, qui est de nationalité marocaine, est en séjour illégal et a introduit une demande de séjour sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980. Son époux, étranger mais en séjour légal en Belgique, est détenu. Deux jumelles sont nées de leur union le 7 novembre 2000. Le juge *a quo* relève qu'elles sont titulaires de documents d'identité valables jusqu'au 28 février 2006. Il ajoute que ces enfants sont « inexpulsables » et que la requérante ne s'est pas vu notifier un ordre de quitter le territoire, le ministre de l'Intérieur « reconnaissant lui-même de longue date qu'aucune mesure d'éloignement ne peut être prise contre l'auteur d'un enfant belge ou se trouvant en situation régulière ». Quant aux enfants, ils ne pourraient faire l'objet d'une proposition de FEDASIL (Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile) puisqu'ils ne sont pas en séjour irrégulier.

La requérante a exercé des recours devant le Tribunal du travail de Bruxelles contre des décisions du C.P.A.S. de Molenbeek-Saint-Jean lui refusant toute aide sociale autre que l'aide médicale urgente.

Dans l'affaire n° 3803, la requérante devant le juge *a quo* est une ressortissante congolaise dont la demande d'asile a été rejetée, le Conseil d'Etat ayant clos la procédure par un arrêt du 28 mai 2004. Elle a introduit une demande de séjour sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980. Elle est la mère d'un garçon qui, reconnu par son père qui est de nationalité belge, est Belge lui-même.

Elle a interjeté un recours devant le Tribunal du travail de Bruxelles contre une décision du C.P.A.S. de Molenbeek-Saint-Jean accordant une aide limitée à l'aide médicale urgente « ainsi que du lait pour son enfant ».

Dans les deux affaires, le tribunal a condamné le C.P.A.S. à accorder au profit des enfants une aide sociale équivalant au revenu d'intégration de la catégorie des personnes ayant charge de famille.

Réservant à statuer en ce qui concerne l'aide sociale que les requérantes demandent pour elles-mêmes, le tribunal a, dans les deux affaires, posé, en des termes identiques, la question préjudicielle précitée.

## III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres développe, dans les deux affaires, une argumentation identique.

A.2. Il soutient tout d'abord que c'est à tort que la question préjudicielle se réfère à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, au motif qu'elle ne produit aucun effet direct dans l'ordre interne. Il se réfère à deux arrêts de la Cour de cassation prononcés le 31 mars et le 10 novembre 1999 et à plusieurs arrêts du Conseil d'Etat. Il ajoute que la référence à cette Convention est d'autant moins pertinente qu'elle entend assurer les droits de l'enfant, non ceux des parents.

A.3. En ce qui concerne l'effet de *standstill* qui s'attacherait à cette Convention, à la supposer applicable, le Conseil des ministres rappelle que la Cour de cassation, dans un arrêt du 14 janvier 2004, a jugé qu'il ne s'agit pas d'un principe général de droit. La Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 169/2002, a reconnu, dans une certaine

mesure, un effet de *standstill* à l'article 23 de la Constitution mais cet effet interdit de diminuer la protection accordée par l'article 23 pour autant que ce même texte constitutionnel n'ait pas lui-même organisé une possibilité de dérogation à cette disposition. Or, l'article 191 de la Constitution garantit que les étrangers se trouvant en Belgique bénéficieront de l'ensemble des droits reconnus par la Constitution, sauf si une disposition législative prévoit le contraire, ce qui est précisément le cas de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, dont la Cour a dit, dans plusieurs arrêts, qu'il ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 23 et 191 de la Constitution.

A.4. En ce qui concerne la comparaison, pour ce qui est de l'aide sociale, entre les étrangers en situation illégale ayant à charge un enfant de nationalité belge et les étrangers en situation illégale ayant à charge un enfant non admis au séjour, la question invite la Cour à examiner si la présence de cet enfant belge ne constitue pas, dans le chef de parents en situation illégale, un cas de force majeure rendant impossible tout retour dans le pays d'origine.

A.5. Le Conseil des ministres rappelle la jurisprudence de la Cour qui a considéré que, lorsqu'un étranger en situation illégale se trouve dans une situation de force majeure l'empêchant de manière absolue de donner suite à un ordre de quitter la Belgique, il bénéficie de l'aide sociale dans l'attente de la levée de ce cas de force majeure (C.A., arrêt n° 80/99; Cass., 18 décembre 2000; T.T. Huy, 15 mars 2000).

A.6. Se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, le Conseil des ministres considère que le fait d'avoir un enfant de nationalité belge ne constitue pas, pour des parents étrangers en situation illégale, une circonstance exceptionnelle rendant impossible tout retour dans le pays d'origine (C.E. n° 130.199, 130.055, 121.932, 121.606).

Il ajoute, se référant à un jugement du Tribunal du travail de Bruxelles du 2 février 2005, que, s'il est exact que cet enfant ne peut être expulsé en raison de sa nationalité belge, il ne peut non plus être séparé de sa mère sous peine de violer l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme : si cet enfant a le droit de se maintenir sur le territoire belge, ce droit ne l'empêche pas non plus de le quitter; sa nationalité belge ne constitue nullement un obstacle à suivre ses parents où qu'ils aillent.

A.7. Le Conseil des ministres se réfère également à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a considéré que le fait pour une mère de nationalité algérienne en situation illégale sur le territoire français de retourner dans son pays d'origine avec son enfant de nationalité française n'était pas un traitement contraire aux articles 3 et 8 de la Convention européenne (Cour eur. D.H., *Dalia c/France*, 19 février 1998, §§ 53, 50).

Par ailleurs, la Cour européenne examine, dans les hypothèses où l'expulsion ou l'extradition de personnes est susceptible d'entraîner une rupture de l'unité de la vie familiale, s'il existe des obstacles qui les empêcheraient de mener une vie familiale dans leur pays d'origine (Cour eur. D.H., arrêt du 29 mai 1985, série A, §§ 68, 69). Ce n'est que dans l'hypothèse où un tel obstacle existerait qu'il y aurait une atteinte à la vie familiale et donc une violation de l'article 8 de la Convention européenne.

A.8. Le Conseil des ministres déduit de ces observations que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur 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, qui 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. Il est demandé à la Cour de contrôler l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec ses articles 22, 23 et 191, avec les articles 2, 3, 24, 26 et 27 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, ainsi qu'avec l'article 8 de la Convention

européenne des droits de l'homme et avec l'article 3.1 de son Protocole additionnel n° 4, en ce que cet article 57, § 2, aurait pour effet de traiter de manière identique des parents étrangers en séjour illégal se trouvant dans des situations fondamentalement différentes : d'une part, les parents en séjour illégal d'un enfant en séjour légal; d'autre part, les parents en séjour illégal dont l'enfant est lui aussi en séjour illégal. Ce traitement identique proviendrait de ce que les uns et les autres se verraient pareillement privés de tout droit à une aide sociale pour eux-mêmes.

B.3. Il ressort des éléments des dossiers que l'affaire n° 3775 concerne une mère en séjour illégal dont les deux enfants sont en séjour légal et que l'affaire n° 3803 concerne une mère en séjour illégal dont l'enfant est belge.

B.4.1. 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.4.2. 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.4.3. 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 est 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.5. Pour les raisons exposées en B.4.1 à B.4.3, 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 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.

Puisque 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 octroyer à cet enfant, de la situation familiale de cet enfant, ainsi que, d'une part, de la circonstance que le droit à l'aide sociale de sa mère en séjour illégal est limité à l'aide médicale urgente et, d'autre part, également de la circonstance que le père a un devoir légal d'entretien à l'égard de son enfant.

B.6. 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 mentionnées dans les questions préjudicielles, doivent s'interpréter comme

imposant des obligations particulières, en matière d'aide sociale, en faveur des parents en séjour illégal d'un enfant qui est en séjour régulier ou de nationalité belge.

B.7. Sous la réserve mentionnée en B.5, les questions préjudicielles appellent une réponse négative.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous la réserve mentionnée en B.5, 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 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 15 mars 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior