

Application directe de la C.I.D.E. ?

C. trav. Anvers – 26 janvier 2005

**Aide sociale – Famille séjournant illégalement sur le territoire – Convention internationale des droits de l'enfant – Pas d'application directe – Applicable aux seuls enfants qui sont sous la juridiction de l'État – Donc pas applicable aux étrangers mineurs et à leurs enfants qui demeurent illégalement dans le royaume
Aide sociale – Application rétroactive (non) – Application de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 17 septembre 2003.**

M. R et Mme R. c. CPAS d'Anvers

(...)

2. Faits et antécédents de la procédure

Sont en cause un homme, une femme et six enfants venant de Serbie-Monténégro.

Le couple R. a demandé l'asile le 23 septembre 1999.

Dans le cadre du plan de répartition, ils furent envoyés vers la commune de Assenede et aidés par le CPAS local. Ils résidèrent cependant à Anvers.

La demande d'asile fut rejetée le 25 janvier 2000 et ils reçurent un ordre de quitter le territoire. Un recours fut introduit auprès du Commissariat général pour les réfugiés et les apatrides. Le recours fut rejeté le 23 juin 2000.

Par arrêt du conseil d'État du 5 avril 2001, le recours contre la décision du Commissariat général fut rejeté.

Depuis lors, ils résident illégalement dans le Royaume. Néanmoins, le CPAS de Assenede continua à les soutenir jusqu'au mois de décembre 2001 compris.

Le 10 juillet 2001, une première demande d'aide sociale fut introduite auprès du CPAS d'Anvers. Celle-ci fut refusée le 26 mars 2002. Aucun recours ne fut introduit devant le tribunal du travail.

Une deuxième demande d'aide sociale fut formulée le 26 mars 2002. Celle-ci fut à nouveau refusée, et aucun recours ne fut davantage introduit devant le Tribunal du travail.

Le 29 juin 2002, ils introduisirent une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9, paragraphe 3 de la loi relative aux étrangers du 15 décembre 1980.

Ensuite, ils sollicitèrent à nouveau l'aide sociale le 2 juillet 2002.

Le comité spécial de l'aide sociale refusa le 17 juillet 2002 de leur attribuer le minimum vital à partir du 1^{er} juillet 2002, au motif que «vos documents de séjour ne sont pas valables». Le bénéfice de l'AMU fut ultérieurement accordé. Ces décisions furent portées à leur connaissance le 29 juillet 2002.

M. et Mme R. déposèrent chacun une requête devant le Tribunal du travail d'Anvers par courrier recommandé reçu au greffe le 8 août 2002.

Après avoir joint les deux affaires, le premier juge déclara, dans son jugement du 6 janvier 2003, la demande recevable et fondée,

mis à néant les décisions contestées du comité spécial de l'aide sociale du 17 juillet 2002 et dit pour droit que *«le demandeur a droit à l'aide sociale suivante : les allocations familiales garanties pour ses six enfants, le payement par le CPAS du loyer, directement entre les mains du bailleur. Pour la période du 1^{er} juillet 2002 à la date du jugement, l'aide doit être fournie à concurrence des factures impayées dues au bailleur, à l'école et aux institutions caritatives.»*

Le CPAS d'Anvers interjeta appel contre ce jugement par requête déposée au greffe de la Cour du travail le 7 février 2003.

Au fond

(...)

4.3 La Convention relative aux droits de l'enfant

M. R. et Mme R. invoquent l'effet direct dans l'ordre juridique belge des articles 3, 6, 26 et 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant signée à New York le 20 novembre 1989, afin d'obtenir l'aide sociale pour leurs enfants. Le premier juge a suivi leur raisonnement.

La Cour est d'avis qu'on ne peut reconnaître d'effet immédiat aux articles invoqués de la Convention relative aux droits de l'enfant, en raison du caractère très général de leurs dispositions.

L'article 2 de la convention précise que les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination basée sur la situation juridique de leurs parents; cet article précise au surplus que les États 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.

Seuls les enfants qui se trouvent sous la juridiction d'un État partie peuvent invoquer l'application de la Convention.

Les étrangers et leurs enfants mineurs qui demeurent illégalement dans le royaume ne se trouvent plus sous la juridiction de la Belgique au sens de la Convention de New York. La situation des personnes qui se trouvent en fin de procédure et de leurs enfants est différente de celle des mineurs d'âge demandeurs d'asile où de celle des enfants qui pénètrent illégalement dans le pays.

La formulation des articles invoqués de la convention exclut tout effet direct.

Étant donné qu'elles ne s'adressent qu'aux États, ces dispositions ne contiennent que des devoirs prescrits aux États sans que, juridiquement, des droits subjectifs à l'aide sociale puissent être reconnus aux particuliers.

L'article 57, paragraphe 2 [de la loi du 8 juillet 1976] ne peut donc être écarté.

(...)

L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 17 septembre 2003

Il doit également être tenu compte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 17 septembre 2003 (Moniteur belge, 7 novembre 2003, p. 54364), par lequel cette Cour a décidé que l'aide sociale ne pouvait jamais être accordée, en fait, rétroactivement, y compris par le tribunal.

(...)

Sièg. : Mme C. Vercammen, présidente, Mr R. Peeters et Mme G. Schampaert

Commentaire de Jacques Fierens

Dans cet arrêt qui n'est qu'une X^{ième} illustration de la contradiction entre les principes de la loi du 8 juillet 1976 et les restrictions de l'aide sociale prévues pour certains étrangers par l'article 57, § 2, et au-delà de la controverse non résolue sur les effets directs éventuels de certaines dispositions de la Convention relative au droit de l'enfant⁽¹⁾ ou de la question du droit aux arriérés d'aide sociale⁽²⁾, l'attention doit être retenue par un attendu éminemment contestable, aux termes duquel certains enfants mineurs qui demeurent illégalement dans le Royaume n'entrent pas, en Belgique, dans le champ d'application de la Convention relative aux droits de l'enfant⁽³⁾.

Comme le rappelle la Cour du travail elle-même, selon l'article 2, § 1^{er} du traité, les États parties se sont engagés à respecter les droits énoncés et à les garantir à tout enfant «relevant de leur juridiction». Pour la Cour, qui ne s'en explique pas davantage, la situation des personnes arrivées au terme des procédures («*uitgeproceedeerd*») et de leurs enfants mineurs serait à cet égard différente de celle des demandeurs d'asile mineurs ou des enfants qui pénètrent illégalement dans le royaume.

Cette analyse est inexacte. On ne peut que souligner la similitude de formulation entre l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 1^{er} de la Convention européenne de l'homme qui dispose que «les Hautes parties contractantes reconnaissent aux personnes relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la Convention». Or, la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme a clairement établi qu'il n'est pas nécessaire qu'existe entre l'État partie et la personne qui invoque la protection un lien juridique stable comme la nationalité, la résidence ou le domicile. Il suffit que l'État puisse exercer «un certain pouvoir»⁽⁴⁾ sur l'intéressé. Ce que les traités signifient est qu'il doit être possible à l'État d'assurer les droits garantis, ou de les violer. Tel est nécessairement le cas en l'espèce, sans quoi les juridictions du travail saisies n'auraient nulle compétence pour statuer sur la demande d'aide sociale formulée par les intimés.

Dans ses observations finales à propos du rapport de la Norvège, le Comité des droits de l'enfant note que tous les enfants dont la demande d'asile a été rejetée mais qui restent dans le pays ont vu leur droit aux soins de santé et à l'éducation garantis *de facto* mais non de jure. Il estime que de tels services doivent être assurés de droit, conformément à l'esprit et à la lettre des articles 2 et 3 de la Convention⁽⁵⁾. Ainsi s'affirme l'applicabilité de la Convention à tous les enfants vivant sur le territoire d'un État partie⁽⁶⁾.

La position de la Cour du travail d'Anvers est inquiétante sous un autre aspect que celui de l'interprétation juridique. Les droits fondamentaux, et parmi eux les droits de l'enfant, ont été proclamés afin notamment de mieux protéger les personnes les plus vulnérables. Or, force est de constater que ceux qui ont le plus besoin de protection juridique sont précisément ceux auxquels on la dénie trop souvent. Cette critique, qui remonte à Gracchus Babeuf, est aussi vieille que les droits de l'homme eux-mêmes⁽⁷⁾. Comment ne pas songer également à l'insistance de Hannah

Arendt sur les dangers que constitue une telle dénégaration ? Le pire, souligne-t-elle, est d'être sans statut juridique, quand la question de la violation des droits ne se pose prétendument même pas. Arendt montre de quelle manière, au cours des XIX^e et XX^e siècles, les sans-droits ont été progressivement isolés de la communauté politique et juridique par la perte de leur résidence et de la protection d'un gouvernement, pour aboutir parfois à la privation de la vie elle-même⁽⁸⁾. Certes, aucune comparaison n'est possible entre le sort réservé en Belgique aux étrangers en séjour illégal et les horreurs auxquelles ont abouti certaines politiques d'exclusion totale, de même que la Cour du travail d'Anvers ne peut être soupçonnée de la moindre malveillance, mais erronément dénier à certains la jouissance même des protections juridiques fondamentales constitue à terme un danger pour l'État de droit.

(1) Voy., pour les commentaires les plus récents à ce sujet, A. VANDEALE, «Quelques réflexions sur l'effet direct de la Convention relative aux droits de l'enfant», cette revue, 2001, liv. 202, pp. 22-32; Th. MOREAU, «État des lieux de la réception de la Convention relative aux droits de l'enfant dans la jurisprudence belge» dans J.-L. RENCHON (éd.), L'enfant et les relations familiales internationales, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 1-39; I. LAMMERANT, «Les mineurs étrangers non accompagnés en Belgique et la Convention relative aux droits de l'enfant», ibidem, pp. 201-234.

(2) Cette question a fait l'objet d'un arrêt de la Cour d'arbitrage n° 112/2003 du 17 septembre 2003, qui ne met pas fin à la controverse. La Cour estime en effet «dans l'interprétation procurée par la juridiction a quo à l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976» (B. 2.4), qui avait déduit curieusement de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 que l'aide sociale ne peut être accordée «avec effet rétroactif à la date de la demande» (B. 2.2), qu'aucune discrimination n'existe entre les bénéficiaires du minimum du moyens d'existence et les bénéficiaires de l'aide sociale, parce qu'il existe entre les deux régimes des différences objectives portant autant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de l'aide octroyée (B.3.1). Mais la Cour d'arbitrage n'a jamais dit, comme tend à le faire croire l'arrêt de la Cour du travail d'Anvers que l'aide sociale ne peut jamais être accordée avec effet rétroactif («door dit Hof werd geoordeeld dat de dienstverlening in feite nooit retroactief kan verleend»). Non seulement l'interprétation de l'article 1^{er} de la loi organique par la juridiction du fond prête à discussion (voy. J. FIERENS, «Dignité humaine et étrangers demandeurs de régularisation. Quelques remarques complémentaires», obs. sous C.T. Bruxelles, 8 juin 2000 et T.T. Bruxelles, 11 juillet 2000, cette revue, septembre 2000, n° 197, pp. 32-37), mais la Cour d'arbitrage se borne à préciser qu'«il appartient au centre concerné et, en cas de conflit, au juge, de statuer sur l'existence d'un besoin d'aide, sur l'étendue de celui-ci et de «choisir les moyens les plus appropriés d'y faire face» (B. 4).

(3) Dans le même sens, mais à tort, C.T. Liège (sect. Namur), 26 mars 1997, Chron. D.S., 1998, 544, note J. Jacquemain. C. T. Anvers, 7 mai 1999, T.J.K., 2001, 21, note S. Bouckaert et M.H. Foblets.

(4) J.A. CARRILLO-SALCEDO, dans L.-E. PETTITI, E. DECAUX et P.-H. IMBERT (dir.), La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article, Paris, Economica, 1999, p. 135.

(5) COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, CRC/C/15/Add.23 du 25 avril 1994, <http://www.unhcr.ch>.

(6) R. HODGKIN et P. NEWELL, Manuel pour l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant, Paris, Unicef, 2002, p. 26.

(7) F.-N. BABEUF, Textes choisis, p. 169-170, cité par B. BINOCHÉ, Critiques des droits de l'homme, Paris, P.U.F., 1989, p. 100-101. Voy. aussi C. MAZURIC, «Babeuf et la pauvreté», pp. 86-98, dans Démocratie et pauvreté, (coll.), Paris, éd. Quart Monde-Albin Michel, 1991, pp. 73-85.

(8) H. ARENDT, Les origines du totalitarisme. L'impérialisme, tr. fr. par Martine Leiris [coll. Points politique, Po 125], Paris, Fayard, 1982, pp. 239 et ss.