



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
24 mai 2019
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2498/2014* ** ***

<i>Communication présentée par :</i>	Ekaterina Abdoellaevna, en son nom et au nom de sa fille mineure, Y (représentées par un conseil, W. G. Fisher)
<i>Au nom de :</i>	Ekaterina Abdoellaevna et Y
<i>État partie :</i>	Pays-Bas
<i>Date de la communication :</i>	31 juillet 2014 (date de la lettre initiale)
<i>Références :</i>	Décision prise en application de l'article 97 du règlement intérieur du Comité, communiquée à l'État partie le 10 décembre 2014 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations :</i>	26 mars 2019
<i>Objet :</i>	Droit des apatrides aux prestations familiales
<i>Question(s) de procédure :</i>	Recevabilité – Épuisement des recours internes
<i>Question(s) de fond :</i>	Intérêt supérieur de l'enfant ; droits de l'enfant ; discrimination ; discrimination fondée sur d'autres motifs ; droits de la famille ; mesures de protection ; nationalité ; apatride
<i>Article(s) du Pacte :</i>	23 (par. 1), 24 (par. 1 et 3) et 26, lu conjointement avec 23 (par. 1) et 24 (par. 1)
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	5 (par. 2 b))

* Adoptées par le Comité à sa 125^e session (4-29 mars 2019).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication :
Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Christopher Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Shuichi Furuya, Christof Heyns, Bamariam Koita, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann et Gentian Zyberi.

*** Le texte d'une opinion conjointe (concordante) de deux membres du Comité, Marcia V. J. Kran et Yuval Shany, est joint aux présentes constatations.



1. L'auteure de la communication, est Ekaterina Abdoellaevna, actuellement apatride, née le 11 janvier 1989 en Ouzbékistan. Elle présente la communication en son nom et au nom de sa fille mineure, Y, née le 15 mai 2008 aux Pays-Bas. Elle affirme que l'État partie a violé les droits qu'elle-même et Y tiennent des articles 23 (par. 1), 24 (par. 3) et 26, lu conjointement avec les articles 23 (par. 1) et 24 (par. 1) du Pacte, ainsi que les droits que tient Y de l'article 24 (par. 1) du Pacte. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 11 mars 1979. L'auteure est représentée par un conseil, W. G. Fisher.

Exposé des faits

2.1 En 2000, l'auteure, alors âgée de 11 ans, et sa famille ont fui l'Ouzbékistan pour se rendre aux Pays-Bas. Le 18 novembre 2000, les parents et le frère de l'auteure ont présenté une demande d'asile, y compris au nom de l'auteure. Le 6 mars 2002, le Secrétaire d'État à la justice des Pays-Bas a rejeté cette demande. Les recours contre cette décision ont été déclarés mal fondés par le tribunal de district de La Haye le 12 octobre 2004, puis par la Haute Cour administrative le 9 mars 2005.

2.2 L'auteure et sa famille se sont ensuite rendues en Norvège et y ont demandé l'asile. Elles ont été renvoyées peu après aux Pays-Bas. Le 18 septembre 2006, l'auteure a présenté en son nom propre une demande d'asile aux Pays-Bas. Elle a été interrogée par le Service de l'immigration le 19 septembre 2006 et le 4 janvier 2007. Y est née le 15 mai 2008. Le 3 juillet 2008, le Secrétaire d'État à la justice a rejeté la demande d'asile de l'auteure. En 2009, le tribunal de district de La Haye a jugé le recours de l'auteure mal fondé et l'a rejeté ; l'auteure n'a pas exercé d'autre recours.

2.3 Le 24 mars 2009, le Secrétaire d'État à la justice a rejeté la demande présentée par l'auteure au titre de la procédure d'amnistie *Ranov* instituée pour régler les demandes qui demeuraient en instance lorsque l'ancienne loi relative aux étrangers a été abrogée. Cependant, le 5 février 2010, le tribunal de district de La Haye a jugé que la demande de l'auteure était fondée et a annulé la décision du Secrétaire d'État à la justice. L'auteure a donc été autorisée à rester aux Pays-Bas en attendant qu'il soit statué sur l'appel interjeté par le Secrétaire d'État à la justice contre la décision du tribunal de district. Le 12 novembre 2010, le Conseil d'État a annulé la décision du tribunal de district.

2.4 À une date non précisée, l'auteure a loué à La Haye un logement dont le loyer était payé par des tiers. Elle l'a d'abord occupé seule, mais ses parents et son frère y ont emménagé après leur éviction d'un centre pour demandeurs d'asile. Ni elle ni les membres de sa famille n'ont un permis de travail et ils ne peuvent prétendre à des prestations sociales en vertu d'une loi établissant le « principe d'interconnexion ». Selon ce principe, l'accès aux services sociaux est subordonné à la possession d'un permis de séjour. L'auteure et sa famille étaient tributaires de tiers pour leur alimentation, leur logement et leur habillement.

2.5 Le 14 avril 2009, l'auteure a été officiellement avisée qu'elle avait perdu la nationalité ouzbèke pour avoir omis de se faire enregistrer à l'ambassade d'Ouzbékistan dans le délai de cinq ans suivant son départ d'Ouzbékistan¹. L'auteure a tenté de quitter les Pays-Bas et de rentrer en Ouzbékistan, notamment avec l'aide du Service néerlandais du rapatriement et du départ. Les autorités ouzbèkes ont néanmoins refusé de lui délivrer un certificat de retour ou des documents de voyage. Aux dires de l'auteure, la perte de sa nationalité ouzbèke a été notifiée au Service du rapatriement et du départ en octobre 2009.

2.6 En 2011 et 2012, l'auteure a présenté plusieurs demandes pour obtenir une aide au logement et des prestations sociales et familiales. Plus précisément, le 14 juin 2011, elle a soumis à la municipalité de La Haye une demande d'aide au logement et d'assistance sociale. Cette demande a été rejetée en juillet 2011, et le 18 juillet 2012, le tribunal de district a débouté l'auteure de son recours contre cette décision. Lors de la soumission de la présente communication, l'appel de l'auteure concernant sa demande d'aide au logement

¹ L'auteure fournit des attestations de l'ambassade d'Ouzbékistan en Belgique datées respectivement du 14 avril 2009, 25 mai 2011, 14 mars 2012 et 12 juillet 2013. Il y est indiqué que l'auteure a perdu sa nationalité ouzbèke parce qu'elle ne vivait plus en Ouzbékistan depuis 2000 et n'était pas enregistrée à l'ambassade d'Ouzbékistan. Il était donc impossible de lui délivrer un passeport ouzbèke ou un visa de retour.

était en instance devant la Haute Cour administrative. En outre, le 3 avril 2014, l'auteure a soumis une demande d'hébergement au Secrétaire d'État. Le 22 avril 2015, cette demande a été rejetée et, les 25 janvier et 23 mars 2016, les recours ultérieurs de l'auteure ont été jugés mal fondés. Cependant, au cours du même mois de mars 2016, le Secrétaire d'État a proposé un hébergement à l'auteure et sa famille, mais celui-ci ne comportait que le strict nécessaire.

2.7 Le 14 juin 2011, l'auteure a présenté une demande d'hébergement et d'aide sociale à l'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile. Cette demande a été rejetée et le 19 décembre 2012, la Division du contentieux administratif du Conseil d'État a confirmé la décision de la juridiction inférieure, concluant qu'il n'existait pas, en droit international, d'obligation de fournir un hébergement aux apatrides, y compris mineurs. Cette décision n'est pas susceptible de recours.

2.8 Le 9 février 2012, l'auteure a soumis à l'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile une demande de prestations en espèces en faveur de Y. Cette demande a été rejetée et le 5 octobre 2012, la Division du contentieux administratif du Conseil d'État a débouté l'auteure de son recours contre la décision de rejet.

2.9 Le 15 juin 2011, l'auteure a soumis à l'organisme chargé de gérer les régimes nationaux d'assurance aux Pays-Bas, la *Sociale Verzekeringsbank*, une demande d'allocations familiales (sans condition de ressources) (*kinderbijslag*). Le 13 juin 2012, sa demande a été rejetée² et le 10 avril 2013, le tribunal de district de La Haye a jugé infondé son recours contre cette décision. L'appel de ce jugement, formé par l'auteure à une date non précisée, était en instance lorsque la communication a été présentée.

2.10 Le 15 juin 2011, l'auteure a aussi soumis à la section des prestations de l'Administration fiscale et douanière une demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge (sous condition de ressources) (*kindgebonden budget*). Le 13 juin 2012, les autorités fiscales ont rejeté sa demande. L'auteure a contesté la décision, en faisant valoir que le refus de cette allocation constituait une violation de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention européenne des droits de l'homme). Le 27 août 2012, les autorités fiscales ont rejeté la contestation de l'auteure, au motif que celle-ci n'avait pas démontré l'existence de circonstances spéciales justifiant l'octroi d'une allocation personnalisée pour enfant à charge à une personne ne possédant pas de permis de séjour. Le 19 février 2013, le tribunal de district de La Haye a déclaré mal fondé le recours formé par l'auteure contre cette décision de rejet, au motif que le refus d'accorder à des étrangers ne possédant pas de permis de séjour une allocation personnalisée pour enfant à charge ne pouvait être discriminatoire que si les intéressés pouvaient démontrer l'existence de circonstances très spéciales. En l'espèce, le tribunal n'a pas constaté de circonstances spéciales, l'auteure n'ayant pas apporté la preuve qu'elle était apatride et qu'il lui était impossible de quitter les Pays-Bas³. Le 5 février 2014, le Conseil d'État a débouté l'auteure de son appel de la décision du tribunal de district. Le Conseil n'a constaté aucune violation des droits de l'auteure à une vie familiale et à la non-discrimination au titre des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'a pas constaté l'existence de circonstances spéciales susceptibles de justifier l'octroi à l'auteure d'une allocation personnalisée pour enfant à charge. Il a de plus fait valoir que l'allocation personnalisée ne visait pas à garantir un revenu minimum de subsistance à ses bénéficiaires. S'agissant du droit de l'enfant à un niveau de vie suffisant au regard de la Convention relative aux droits de l'enfant, le Conseil a estimé que les droits de l'enfant n'étaient pas en cause, puisque les bénéficiaires de cette allocation étaient les parents, non les enfants.

² Selon les observations initiales de l'État partie, la demande d'allocations familiales a été rejetée parce que l'auteure ne résidait pas légalement aux Pays-Bas et n'avait donc pas droit aux prestations.

³ Dans ses observations initiales, l'État partie précise que d'après le tribunal de district de La Haye, « l'argument selon lequel la situation mettait en cause l'apatridie et l'impossibilité de quitter les Pays-Bas n'avait pas été – suffisamment – étayé. La situation financière ne constituait pas non plus une circonstance spéciale, car il n'avait pas été soutenu ni démontré que le refus d'octroi d'une allocation personnalisée pour enfant à charge conduirait à une situation humanitaire d'urgence ».

2.11 Le 28 octobre 2009, l'auteure a sollicité un permis de séjour accordé aux étrangers qui pour des raisons indépendantes de leur volonté ne peuvent retourner dans leur pays d'origine (« no-fault residence permit »), au motif qu'elle était en situation d'apatridie sans avoir commis aucune faute. Le 3 novembre 2009, la demande a été rejetée et le 20 novembre 2009, le tribunal de district de La Haye a déclaré infondé le recours de l'auteure aux fins de réexamen. Le 21 août 2012, l'auteure a de nouveau sollicité ce type de permis de séjour, qui lui a été refusé le jour même par le Secrétaire d'État à la justice⁴. Le 18 juillet 2013, le tribunal de district de La Haye a débouté l'auteure de sa demande aux fins de réexamen⁵.

2.12 En décembre 2012, le Comité consultatif sur les questions migratoires a publié un rapport intitulé « No country of one's own » qui traite de la protection des apatrides au regard des conventions internationales. De l'avis du Comité consultatif, les Pays-Bas ne respectaient pas pleinement les obligations leur incombant en vertu des conventions relatives aux apatrides, notamment à l'égard des enfants nés apatrides.

2.13 Le 27 mai 2013, l'auteure a sollicité au nom de Y un permis de séjour de longue durée accordé aux enfants, également dénommé « children's pardon » (amnistie en faveur des enfants)⁶. Le 3 juillet 2013, le Secrétaire d'État à la justice a rejeté la demande au motif que Y n'avait vécu que quatre ans aux Pays-Bas, au lieu des cinq ans requis, avant l'adoption de la loi instituant l'amnistie⁷. Le 8 octobre 2014, le Secrétaire d'État à la justice a rejeté le recours de l'auteure, mais a accordé à celle-ci, à ses parents, à son frère et à Y un permis de séjour d'une année justifié par le fait que tous les membres de la famille étaient dans l'incapacité de quitter les Pays-Bas pour des raisons indépendantes de leur volonté. En mars 2015, le tribunal de district de La Haye a débouté l'auteure de son recours relatif à l'amnistie des enfants. L'auteure a sollicité une prolongation de son permis de séjour d'un an ; à la date de la soumission de sa communication, elle attendait une réponse⁸.

2.14 L'auteure affirme avoir épuisé les recours internes pour ce qui est de ses griefs de violation de ses droits à la vie familiale et à la non-discrimination, et de violation des droits de son enfant. Elle indique qu'elle n'a pas soumis la question à l'examen d'un autre organe international d'enquête ou de règlement.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteure soutient qu'en rejetant sa demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge, l'État partie a violé les droits qu'elle-même et Y tiennent des articles 23 (par. 1), 24 (par. 3) et 26, lu conjointement avec les articles 23 (par. 1) et 24 (par. 1) du Pacte, ainsi que les droits que tient Y de l'article 24 (par. 1). S'agissant de l'article 23 (par. 1), l'auteure fait valoir que, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁹, les tribunaux néerlandais ont estimé que le versement de l'allocation personnalisée pour enfant à charge pouvait être considéré comme l'exécution d'une obligation positive de l'État de protéger la vie familiale en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'auteure ajoute que par conséquent, l'allocation personnalisée pour enfant à charge est protégée de la même façon par le paragraphe 1 de l'article 23 du Pacte, et que le rejet de sa demande constitue une violation du droit à la vie familiale. Le principe d'interconnexion ne devrait pas être appliqué de façon rigide aux personnes apatrides, notamment lorsque des mineurs sont en cause,

⁴ Les renseignements relatifs à cette demande ont été communiqués par l'État partie.

⁵ D'après la traduction fournie par l'auteure, le tribunal de district a conclu que bien que l'auteure soit en situation d'apatridie, elle n'avait pas apporté la preuve qu'elle n'était pas responsable de cette situation.

⁶ L'État partie précise que cette procédure constitue un régime transitoire pour des enfants résidents de longue date.

⁷ L'État partie précise dans ses observations initiales que le 6 septembre 2013, l'auteure a sollicité de nouveau un permis de séjour pour Y au titre du régime transitoire ; la demande a été rejetée le 2 décembre 2013 pour les mêmes motifs. Le recours de l'auteure visait à contester les deux décisions.

⁸ L'État partie note dans ses observations initiales que le permis de séjour a été prolongé jusqu'au 13 juin 2016.

⁹ L'auteure cite la Cour européenne des droits de l'homme, *Niedzwiecki c. Allemagne* (requête n° 58453/00), arrêt du 25 octobre 2005, par. 31.

comme en l'espèce. Il est bien établi en droit néerlandais que le principe d'interconnexion n'est pas gravé dans le marbre et ne peut prévaloir lorsque des violations des droits de l'homme sont en jeu¹⁰. L'auteure a perdu la nationalité ouzbèke à l'âge de 17 ans ; par conséquent, Y est née apatride aux Pays-Bas. L'auteure a produit plusieurs documents officiels émanant des autorités ouzbèkes afin de prouver la perte de sa nationalité. Le Service du rapatriement et du départ a reconnu que dès lors qu'elle avait perdu sa nationalité, l'auteure ne pouvait être ni rapatriée ni expulsée¹¹. En outre, l'auteure et sa fille ne peuvent être déclarées officiellement apatrides car il n'existe pas de procédure à cette fin aux Pays-Bas. Elles ne peuvent donc pas bénéficier de la protection spéciale conférée aux apatrides par l'article 32 de la Convention relative au statut des apatrides et les dispositions de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, auxquelles les Pays-Bas sont partie. Cela constitue une violation des droits garantis à l'auteure et à Y par le paragraphe 3 de l'article 24 du Pacte. Étant dans l'impossibilité de régler les questions relatives à leur droit de séjour, l'auteure et Y ont été placées dans une situation particulièrement difficile, en violation de leur droit à la vie familiale¹².

3.2 S'agissant du grief au titre du paragraphe 1 de l'article 24 du Pacte, alors que l'État partie soutient que l'allocation personnalisée pour enfant à charge ne met pas en jeu l'intérêt des enfants parce qu'elle est versée au parent, cette allocation devrait en fait être considérée comme une mesure de protection nécessaire à Y en raison de sa condition de mineure. Il est accordé une protection aux enfants parce qu'ils sont censés être vulnérables du fait de leur âge. En conséquence, lorsqu'une demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge est en cause, les intérêts et les droits de l'enfant devraient être pris en considération. La Cour suprême des Pays-Bas a d'ailleurs reconnu que des prestations familiales telles que les allocations familiales visaient à améliorer la situation de l'enfant¹³. Ce raisonnement devrait aussi s'appliquer à l'allocation personnalisée pour enfant à charge ; en considérant que cette allocation revenait à l'auteure et non à Y, les autorités néerlandaises ont omis de prendre en compte les droits et la situation de Y en tant que mineure apatride n'ayant aucun contrôle sur son statut au regard de l'immigration. L'intérêt supérieur de Y aurait dû être la considération primordiale lors de l'évaluation de la demande.

3.3 Pour ce qui est du grief au titre de l'article 26, lu conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 23 du Pacte, le refus de l'allocation personnalisée pour enfant à charge a constitué une discrimination sous l'angle de la vie familiale de l'auteure et de Y parce que l'État partie les a traitées différemment de ses propres ressortissants en raison de leur statut de migrantes irrégulières. Or l'auteure et Y n'ont pas choisi d'être apatrides ; la première n'avait que 11 ans lorsque ses parents ont fui l'Ouzbékistan et la seconde est née apatride, et l'une et l'autre sont dans l'incapacité de quitter les Pays-Bas en raison de leur apatridie. Il n'existe donc aucune « solide raison » – aux termes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – susceptible de justifier la différence de traitement.

3.4 Le refus de l'allocation personnalisée pour enfant à charge motivé par l'absence de permis de séjour de l'auteure a constitué une violation de l'article 26, lu conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 24 du Pacte et était discriminatoire envers Y, parce que les autorités de l'État partie n'ont fait aucune distinction entre la situation de l'auteure et celle de Y. Cette distinction est essentielle, parce que les intérêts du parent diffèrent de ceux de l'enfant. Les enfants, surtout très jeunes, sont incapables d'influencer les choix de leurs parents¹⁴.

¹⁰ L'auteure cite Centrale Raad van Beroep (Tribunal central d'appel), affaire n° ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197, décision du 24 janvier 2006.

¹¹ L'auteure fournit la traduction d'une lettre des Services du rapatriement et du départ en date du 24 juillet 2013 faisant référence à l'attestation délivrée par l'ambassade d'Ouzbékistan en Belgique le 12 juillet 2013 qui fait état de la perte de sa nationalité ouzbèke par l'auteure.

¹² L'auteure produit une lettre d'un certain Z, datée du 18 juillet 2011 dans laquelle il est dit que Z a aidé financièrement l'auteure et sa famille à La Haye pendant quelques années, mais qu'il n'a plus les moyens de le faire si ce n'est en leur fournissant de la nourriture.

¹³ L'auteure cite la Cour suprême des Pays-Bas, affaire n° ECLI:NL:HR:BW7740, jugement du 23 novembre 2012, sect. 3.5.10.

¹⁴ L'auteure cite l'affaire *Derksen c. Pays-Bas* (CCPR/C/80/D/976/2001).

Observations de l'État partie sur la recevabilité et sur le fond

4.1 Dans ses observations en date des 24 juillet 2015, 12 janvier et 9 juin 2016, l'État partie précise quelles sont les deux formes de prestations familiales prévues par la loi néerlandaise : l'allocation personnalisée pour enfant à charge (*kindgebonden budget*), accordée sous condition de ressources ; et les allocations familiales (*kinderbijslag*). Aucune de ces allocations n'est censée servir de dispositif général de complément de revenus. Les allocations familiales ont été instituées en vertu de la loi relative aux allocations familiales de 1962. Celle-ci prévoit que les personnes assurées qui ont la garde ou la charge de mineurs peuvent y prétendre. Ces allocations sont calculées par ménage et représentent une contribution aux dépenses correspondantes ; elles ne sont pas censées rembourser totalement ces dépenses. Elles sont accordées sans considération des revenus des parents.

4.2 En revanche, l'allocation personnalisée pour enfant à charge, qui a été instituée en vertu de la loi relative à l'allocation personnalisée pour enfant à charge de 2007, est accordée sous condition de ressources, c'est-à-dire que son montant est inversement proportionnel à la capacité des parents d'assumer les frais d'entretien et d'éducation des enfants. L'allocation peut être versée à des parents ayant un faible revenu annuel, et son montant dépend aussi du nombre d'enfants et de leur âge. Elle est versée au parent, non à l'enfant. Elle a été instituée dans le cadre d'un dispositif de sécurité sociale lorsqu'il est apparu que de nombreuses familles à faibles ressources n'étaient pas redevables du montant minimum d'impôt sur le revenu nécessaire pour bénéficier du crédit d'impôt pour enfant à charge. Les étrangers qui n'ont pas été admis aux Pays-Bas ne peuvent prétendre aux allocations familiales ni à l'allocation personnalisée pour enfant à charge en vertu du principe selon lequel le droit aux prestations sociales est lié au statut de résident.

4.3 Le principe d'interconnexion, institué en vertu de la loi de 1998 relative au droit à prestations (statut de résident), vise principalement à faire en sorte qu'un étranger n'ayant pas obtenu un permis de séjour inconditionnel ne puisse pas prétendre à des prestations publiques. La loi prévoit trois exceptions à cette règle, à savoir que les services publics de l'éducation, des soins de santé et de l'aide juridictionnelle sont accessibles à tous les étrangers, y compris ceux dépourvus d'un permis de séjour¹⁵.

4.4 De plus, aux Pays-Bas, les prestations les plus élémentaires, comme les soins de santé médicalement indispensables, sont accessibles à tout étranger résidant illégalement dans le pays. Les résidents étrangers réguliers ne peuvent prétendre à des prestations dans le cadre du système ordinaire de sécurité sociale, mais il existe pour eux des dispositifs de remplacement. Les étrangers en attente d'une décision sur leur demande d'asile ont accès à des lieux d'accueil, et peuvent obtenir une allocation financière hebdomadaire et d'autres aides financières. Les étrangers qui ne sont pas demandeurs d'asile reçoivent une allocation financière et bénéficient d'une couverture médicale afin qu'ils disposent des moyens de subsistance nécessaires. Des lieux d'accueil peuvent être offerts s'il est envisagé que la personne quitte les Pays-Bas. Des dispositions financières particulières ont été prévues pour les mineurs, qui constituent un groupe particulièrement vulnérable. D'autres lieux d'accueil sont disponibles pour les étrangers vulnérables résidant illégalement dans le pays, notamment les mineurs non accompagnés et les étrangers souffrant de problèmes médicaux dont les recours juridiques ont été épuisés. À la suite d'une décision de la Cour suprême du 21 septembre 2012, les mineurs étrangers qui résident irrégulièrement aux Pays-Bas et qui vivent avec leur famille peuvent obtenir un hébergement dans un centre d'accueil familial si cela est nécessaire pour éviter une situation d'urgence humanitaire. Les familles sont hébergées jusqu'à leur départ vers leur pays d'origine, ou jusqu'à ce que chaque enfant de la famille ait atteint l'âge de la majorité.

4.5 L'État partie développe l'exposé des faits et reconnaît que l'auteure, après avoir vécu cinq ans hors d'Ouzbékistan, a perdu la nationalité ouzbèke. Le 8 octobre 2014, il a été accordé d'office à l'auteure et à Y un permis temporaire de séjour régulier valable du 13 juin 2014 au 13 juin 2015, pour des motifs humanitaires temporaires, sur la base du principe de non-responsabilité (« no-fault policy »). Ce permis de séjour a été prolongé

¹⁵ L'État partie ajoute qu'il existe plusieurs autres exceptions à la règle pour diverses catégories de personnes, dont les victimes supposées de la traite des femmes.

jusqu'au 13 juin 2016, après que le Service du rapatriement et du départ, dans une note publiée le 13 juin 2014, eut exprimé l'avis que l'auteure et sa famille étaient dans l'incapacité de quitter les Pays-Bas sans avoir commis aucune faute. Compte tenu de cette note, toutes les conditions requises pour l'octroi d'un permis de séjour sur la base du principe de non-responsabilité étaient réunies.

4.6 À propos des prestations familiales, l'État partie fait savoir qu'au milieu de l'année 2014, en raison d'une erreur due à une interversion de dossiers, l'auteure a été considérée à tort comme résidente légale ; dans une décision du 1^{er} décembre 2014, des allocations familiales lui ont été accordées avec paiement rétroactif des intérêts légaux. Cette erreur a été mise au jour lors de l'examen de la présente communication. Le 23 juillet 2015, la décision correspondante a été annulée, mais aucun remboursement n'a été demandé.

4.7 Selon l'État partie, la communication est irrecevable au regard du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif au motif que l'auteure n'a pas épuisé les recours internes puisque l'appel qu'elle a interjeté de la décision du tribunal de district de La Haye du 10 avril 2013 concernant sa demande d'allocations familiales est toujours pendante. Or, le droit à l'allocation personnalisée pour enfant à charge est subordonné au droit aux allocations familiales.

4.8 De plus, l'État partie considère que la communication est dépourvue de fondement. Le paragraphe 1 de l'article 23 du Pacte ne rend pas obligatoire l'octroi d'une allocation personnalisée pour enfant à charge. Dès lors que le refus de cette allocation ne constitue pas un obstacle à la vie familiale, la question de savoir s'il y a eu atteinte ou inaction des autorités à l'égard de la vie de l'auteure et de Y en tant que cellule familiale ne se pose pas. Contrairement à ce que soutient l'auteure, le Pacte ne crée aucune obligation positive de protéger la cellule familiale par une aide financière, a fortiori par une allocation personnalisée ou spécifique pour enfant à charge. Ni les allocations familiales ni l'allocation personnalisée pour enfant à charge ne constituent un dispositif général de complément de ressources versé aux familles en tant que revenu minimum de subsistance, même si les intéressés résident dans le pays depuis longtemps au vu et au su de l'État. À supposer même que l'article 23 crée des obligations positives, celles-ci concerneraient davantage des mesures visant à protéger l'unité de la famille et le regroupement familial.

4.9 Il ressort clairement de l'observation générale n° 17 (1989) du Comité relative aux droits de l'enfant que l'article 24 du Pacte vise la protection des enfants contre toute atteinte à leur bien-être physique et psychologique, et que les parents sont au premier chef responsables, y compris financièrement, de leurs enfants. En l'espèce, l'auteure s'est acquittée de cette responsabilité en se procurant un hébergement à La Haye à partir du 15 juin 2011, date à laquelle elle a sollicité l'allocation personnalisée pour enfant à charge, jusqu'au 26 mars 2014. Il est souligné que les besoins ne sont pas un critère pris en compte pour l'attribution de cette allocation, et que des prestations de base sont disponibles pour des étrangers en situation irrégulière dans le pays. D'ailleurs, le 26 mars 2014, la municipalité de La Haye a proposé un hébergement à l'auteure et à Y et le 2 mai 2014, des places leur ont été offertes dans un centre d'hébergement familial. Depuis décembre 2014, elles bénéficient d'un « hébergement régulier ». En outre, les allégations de l'auteure concernant un prétendu défaut d'hébergement sont sans intérêt pour l'objet de la communication. Il ne ressort pas de la jurisprudence citée par l'auteure que l'article 24 du Pacte crée des droits spécifiques pour les enfants découlant indirectement de décisions des pouvoirs publics concernant leurs parents. Il est souligné qu'aucun type de prestation familiale ne constitue un droit de l'enfant. C'est pour cette raison que les Pays-Bas ont formulé une réserve à l'article 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant, en précisant que ces dispositions n'impliquent pas un droit indépendant des enfants à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. Tant les allocations familiales que l'allocation personnalisée pour enfant à charge relèvent de cette réserve. Aux Pays-Bas, ce n'est que dans des situations exceptionnelles qu'un mineur a un droit indépendant à la sécurité sociale.

4.10 Concernant l'article 26 du Pacte, des distinctions fondées sur le statut de résident ne sont nullement exceptionnelles dans le contexte des traités relatifs aux droits de l'homme¹⁶. De plus, cet article 26 correspond, quant à son champ d'application et sa teneur, aux dispositions de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces dispositions n'interdisent pas toutes les formes de distinction, mais seulement celles qui peuvent être constitutives de discrimination. Il y a discrimination en l'absence d'une justification objective et générale, d'un objectif légitime, et de moyens raisonnables et proportionnés permettant de réaliser cet objectif.

4.11 Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ce n'est que dans les cas où la discrimination est fondée exclusivement sur la nationalité qu'il doit exister de très solides raisons pour établir une justification objective et raisonnable. En l'espèce, la distinction est au contraire fondée sur le statut de résident, et est suffisamment justifiée, vu qu'il existe une raison objective et raisonnable de traiter les ressortissants du pays différemment des étrangers en situation irrégulière quant au droit à des prestations sociales. De fait, une obligation inconditionnelle de traiter les étrangers en situation irrégulière sur un pied d'égalité avec les ressortissants du pays et les résidents réguliers priverait l'État de la faculté d'appliquer une politique d'immigration visant à protéger le bien-être économique du pays. Il est donc objectif et raisonnable que l'État partie limite aux résidents en situation régulière le droit aux allocations familiales et à l'allocation personnalisée pour enfant à charge. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, les États ont le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'expulsion des étrangers, et des mesures visant à contrôler efficacement l'immigration peuvent avoir pour objectif légitime de préserver le bien-être économique d'un pays¹⁷. Ni la Convention européenne des droits de l'homme ni les conventions des Nations Unies ne protègent le droit à des prestations familiales.

4.12 En ce qui concerne l'argument selon lequel en raison de l'apatridie de l'auteure et de Y, la distinction faite quant aux critères d'éligibilité pour l'obtention de prestations familiales ne vise aucun objectif légitime, l'État partie fait observer que la loi néerlandaise permet d'accorder un permis de séjour aux personnes qui apportent la preuve qu'elles sont devenues apatrides sans avoir commis aucune faute. L'auteure ne possédait pas un tel permis de séjour en 2011, lorsqu'elle a sollicité l'allocation personnalisée pour enfant à charge. À cette époque, sa situation n'était donc pas différente de celle des autres étrangers en situation irrégulière. De plus, lorsqu'elle a présenté sa demande, elle était sous le coup d'une décision judiciaire de l'instance suprême lui faisant obligation de quitter les Pays-Bas. Si tous les types de prestations financières étaient accordés aux étrangers en situation irrégulière et aux personnes apatrides – indépendamment des raisons de leur apatridie – cela reviendrait à créer une certaine forme de légalité et à renforcer la situation juridique des intéressés au point qu'il serait pratiquement impossible de les expulser. Par ailleurs, les étrangers n'auraient dès lors plus besoin de solliciter un permis de séjour en suivant les procédures normales.

4.13 S'agissant de l'argument de l'auteure selon lequel Y aurait subi une discrimination indirecte puisque l'allocation personnalisée pour enfant à charge, bien que versée à ses parents, lui était destinée, l'État partie réaffirme que la contribution est accordée aux parents, qui sont libres de la dépenser à leur gré, sans aucune obligation de la consacrer au bien-être de l'enfant. De plus, Y n'a pas été victime de discrimination, puisque tous les parents et leurs enfants qui sont en situation irrégulière n'ont droit ni aux allocations familiales ni à l'allocation personnalisée pour enfant à charge en vertu de la loi sur le droit à prestations (statut de résident).

¹⁶ L'État partie cite, entre autres, l'article 1 de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, et l'article 1 (par. 1) du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

¹⁷ L'État partie cite la Cour européenne des droits de l'homme, *Nacic et autres c. Suède* (requête n° 16567/10), arrêt du 15 mai 2012, par. 79.

Commentaires de l'auteure sur les observations de l'État partie concernant la recevabilité et le fond

5.1 Dans ses commentaires datés du 1^{er} décembre 2015 et du 18 avril 2016, l'auteure fait valoir que la procédure en instance concernant sa demande d'allocations familiales est sans intérêt, parce que sa demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge a été présentée séparément, et que les deux types de prestations ne sont pas liés. La décision définitive rendue par le Conseil d'État sur la demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge ne contient aucune référence à la procédure en instance relative aux allocations familiales. Le Conseil d'État n'a pas estimé que l'affaire en instance rendait irrecevable celle concernant l'allocation personnalisée pour enfant à charge.

5.2 Dans ses observations sur le fond, l'État partie fait abstraction de la situation de dénuement de l'auteure et de Y, ainsi que de l'intérêt de Y en tant qu'enfant vulnérable. Ces circonstances justifient un assouplissement du principe d'interconnexion. Les trois exceptions à ce principe citées par l'État partie (l'éducation des mineurs, les soins de santé d'urgence vitale et l'aide juridictionnelle en tant que services accessibles aux personnes ne possédant pas de permis de séjour) ne garantissent pas l'exécution par celui-ci de son obligation de protéger les intérêts de l'enfant. L'auteure et Y ont un niveau de revenu bien inférieur au seuil de pauvreté néerlandais, et elles n'ont aucun moyen de changer cet état de fait. L'État partie affirme qu'il existait des prestations de base, mais cela ne tient pas compte de la véritable situation dans laquelle l'auteur et sa fille se trouvaient : elles étaient totalement tributaires de l'aide de tiers pour l'hébergement, l'alimentation et l'habillement. L'État partie n'est pas intervenu, en dépit des multiples confirmations par les autorités ouzbèkes de leur apatridie. Ce n'est que le 2 mai 2014 qu'un représentant de l'État partie a proposé à l'auteure et à Y un hébergement dans un centre d'hébergement familial rudimentaire. L'État partie ne conteste pas l'état de dénuement dans lequel se trouvent l'auteure et Y.

5.3 La position de l'État partie selon laquelle l'allocation personnalisée pour enfant à charge n'est pas fondée sur les besoins est inexacte, car l'exposé des motifs de la loi relative à cette allocation définit clairement celle-ci comme *tegemoetkoming*, à savoir une « participation » ou une « contribution » aux frais d'entretien d'un enfant. L'aide est attribuée sous condition de ressources, ce qui suppose la nécessité d'une participation à ces frais.

5.4 Même s'il soutient qu'il est raisonnable, dans le but légitime de contrôler l'immigration, d'exclure l'auteure et Y du bénéfice des prestations familiales, l'État partie sait depuis de nombreuses années que l'auteure et sa fille sont apatrides ; et dans ses observations, il n'aborde pas au fond la question de ses obligations par rapport à leur apatridie. L'État partie ne reconnaît pas qu'il aurait pu remédier à la situation d'apatridie des auteures en appliquant ses propres politiques.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

6.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 93 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable au regard du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

6.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément au paragraphe 2 a) de l'article 5 du Protocole facultatif, que la même question n'était pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

6.3 Le Comité prend note des griefs de l'auteure selon lesquels, en rejetant sa demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge, l'État partie a violé les droits qu'elle-même et Y tiennent des articles 23 (par. 1) et 26, lu conjointement avec les articles 23 (par. 1) et 24 (par. 1) du Pacte, ainsi que les droits que tient Y de l'article 24 (par. 1). Le Comité note aussi que l'État partie conteste l'affirmation de l'auteure selon laquelle elle a épuisé tous les recours internes disponibles, au motif qu'une procédure d'appel est en instance à propos de sa demande d'allocations familiales. Il prend note de la précision donnée par l'État partie qui affirme que le droit à l'allocation personnalisée pour enfant à charge est subordonné au

droit aux allocations familiales. Le Comité observe néanmoins que l'auteure a fait appel de la décision négative rendue le 10 avril 2013 par le tribunal de district de La Haye concernant sa demande d'allocations familiales avant de soumettre la présente communication le 17 septembre 2014. Le Comité rappelle que la règle énoncée au paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif concernant l'obligation d'épuiser tous les recours internes disponibles ne s'applique pas dans les cas où les procédures de recours excèdent les délais raisonnables. En l'absence d'informations propres à expliquer pourquoi l'appel de l'auteure concernant sa demande d'allocations familiales n'a encore donné lieu à aucune décision après plus de quatre ans, le Comité considère que cette procédure de recours a excédé les délais raisonnables. Il prend note de l'argument de l'auteure qui affirme que dans la décision définitive qu'il a rendue sur le fond à propos de la demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge, le Conseil d'État n'a pas mentionné la demande en instance concernant les allocations familiales et n'a pas considéré qu'il y avait là un obstacle à la recevabilité. Compte tenu de ces circonstances, le Comité estime que le seul fait que l'auteure n'a pas démontré son droit aux allocations familiales ne l'empêche pas d'examiner ses griefs relatifs au droit à l'allocation personnalisée pour enfant à charge. En l'absence d'autres objections de l'État partie concernant l'épuisement des recours internes par l'auteure, le Comité considère que les dispositions du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif ne font pas obstacle à la recevabilité de la partie de la communication concernant le refus à l'auteure de l'allocation personnalisée pour enfant à charge.

6.4 Le Comité prend également note du grief que l'auteure tire de l'article 24 (par. 3) du Pacte selon lequel elle-même et Y ne peuvent obtenir une déclaration officielle attestant qu'elles sont apatrides. Le Comité relève toutefois que l'auteure ne semble pas avoir soulevé ce grief devant les autorités de l'État partie. Il considère donc qu'il est empêché par l'article 5 (par. 2 b)) d'examiner le grief que l'auteure tire de l'article 24 (par. 3) du Pacte.

6.5 Le Comité estime qu'aux fins de la recevabilité, l'auteure a suffisamment étayé les griefs qu'elle soulève en son nom et au nom de Y au titre des articles 23 (par. 1) et 26, lu conjointement avec les articles 23 (par. 1) et 24 (par. 1) du Pacte, et au nom de Y au titre du paragraphe 1 de l'article 24. Il déclare donc la communication recevable et va procéder à son examen au fond.

Examen au fond

7.1 Conformément au paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole facultatif, le Comité des droits de l'homme a examiné la communication en tenant compte de toutes les informations que lui ont communiquées les parties.

7.2 Le Comité prend note du grief de l'auteure qui affirme que l'État partie, en rejetant sa demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge, a manqué à l'obligation découlant du paragraphe 1 de l'article 24 du Pacte de prendre des mesures de protection au bénéfice d'Y en raison de sa condition de mineure. À cet égard, le Comité ne doit pas déterminer de manière générale quelles sont les obligations des États parties en matière de prestations familiales, ni décider dans quelle mesure il est justifié de limiter le droit à de telles prestations en fonction de la situation au regard du droit de séjour. Le Comité entend au contraire s'en tenir à la question de savoir si, dans les circonstances de l'espèce, le rejet de la demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge présentée par l'auteure a violé les droits garantis à Y par le paragraphe 1 de l'article 24.

7.3 Le Comité rappelle que selon l'article 24, tout enfant, en raison de sa condition de mineur, a droit à des mesures spéciales de protection¹⁸. Il rappelle en outre que le principe selon lequel dans toute décision touchant un enfant, l'intérêt supérieur de celui-ci doit être une considération primordiale, fait partie intégrante du droit de tout enfant aux mesures de protection que prescrit le paragraphe 1 de l'article 24¹⁹. Les États parties au Pacte ont l'obligation positive de protéger les enfants contre toute atteinte à leur bien-être physique et

¹⁸ Voir l'observation générale n° 17, par. 4, et *Mónaco de Gallicchio c. Argentine* (CCPR/C/53/D/400/1990), par. 10.5.

¹⁹ *Bakhtiyari et Bakhtiyari c. Australie* (CCPR/C/79/D/1069/2002), par. 9.7.

psychologique, ce qui peut impliquer de garantir un revenu minimum de subsistance, pour satisfaire aux exigences du paragraphe 1 de l'article 24.

7.4 À titre préliminaire, le Comité prend note du point de vue de l'État partie qui soutient que puisque l'allocation personnalisée pour enfant à charge est versée au parent qui peut l'utiliser à son gré, y compris pour des dépenses sans lien avec l'enfant, le refus de cette allocation ne met pas en jeu les droits garantis à Y par le paragraphe 1 de l'article 24. Le Comité observe cependant que selon les dires de l'État partie, le montant de l'allocation personnalisée pour enfant à charge est inversement proportionnel à la capacité des parents d'assumer les frais d'entretien et d'éducation de leurs enfants, et dépend également du nombre d'enfants du ménage et de leur âge. Le Comité prend également note des renseignements fournis par l'État partie dans son quatrième rapport périodique au Comité des droits de l'enfant, selon lesquels l'allocation personnalisée pour enfant à charge (*kindgebonden budget*) représente une contribution aux frais d'entretien d'un enfant âgé de moins de 18 ans (CRC/C/NLD/4, par. 175). Le Comité estime que s'il est vrai que le parent reçoit directement l'allocation personnalisée pour enfant à charge, les bénéficiaires sont à la fois le parent et l'enfant. Prenant note de l'affirmation de l'État partie selon laquelle l'observation générale n° 17 limite les mesures de protection prescrites par l'article 24 à celles relatives au bien-être physique et psychologique des enfants, le Comité fait remarquer que l'absence de protection sociale en faveur des enfants peut dans certaines circonstances compromettre leur bien-être physique et psychologique.

7.5 Le Comité prend note de l'affirmation de l'État partie selon laquelle, en vertu de la loi néerlandaise, les étrangers non résidents ne peuvent prétendre à l'allocation personnalisée pour enfant à charge. Il note cependant que selon les décisions des autorités nationales, cette allocation peut dans des circonstances spéciales être accordée à des personnes ne possédant pas de permis de séjour. Néanmoins, dans le cas de l'auteure, les autorités nationales ont estimé qu'elle n'avait pas démontré l'existence de circonstances spéciales, et en particulier qu'elle n'avait pas étayé ses allégations concernant son apatridie et son incapacité de quitter les Pays-Bas ; et qu'elle n'avait pas fait valoir ou démontré que le rejet de sa demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge conduirait à une situation humanitaire d'urgence. Les autorités nationales ont fondé leur décision sur l'idée que cette allocation n'avait pas pour but de garantir un revenu minimum de subsistance aux bénéficiaires et sur le principe que le bénéficiaire des allocations était le parent, et non l'enfant.

7.6 En évaluant ce raisonnement au prisme du paragraphe 1 de l'article 24 du Pacte, le Comité observe que l'État partie n'a pas indiqué dans quels types de circonstances spéciales l'allocation personnalisée pour enfant à charge pouvait être accordée à des personnes ne possédant pas de permis de séjour. Il n'est pas précisé s'il existe des critères ou principes directeurs, dans la loi relative à cette allocation ou ailleurs, garantissant que pour déterminer l'existence de telles circonstances spéciales, l'intérêt supérieur de l'enfant sera la considération primordiale. Alors que les autorités de l'État partie ont soutenu que l'auteure n'avait pas étayé ses allégations concernant son apatridie et son incapacité de quitter les Pays-Bas, le Comité relève que l'auteure affirme avoir informé ces autorités de son apatridie en 2009. À ce propos, le Comité prend note des attestations en date des 14 avril 2009, 25 mai 2011, 14 mars 2012 et 12 juillet 2013 de l'ambassade d'Ouzbékistan en Belgique, où il est dit que l'auteure ne vit plus en Ouzbékistan depuis l'an 2000, qu'elle a perdu sa nationalité ouzbèke, et qu'il est impossible de lui délivrer un passeport ou un visa de retour. Le Comité remarque que l'État partie ne conteste pas avoir reçu ces attestations et observe qu'il a été accusé réception de la plus récente d'entre elles dans une lettre en date du 24 juillet 2013 du Service du rapatriement et du départ de l'État partie, lequel a publié le 13 juin 2014 une note reconnaissant que l'auteure et sa fille étaient dans l'incapacité de quitter les Pays-Bas sans avoir commis aucune faute. Le Comité relève que l'auteure a présenté une demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge en 2011 et qu'une décision définitive à ce sujet a été rendue en 2014. L'État partie n'a pas indiqué quelles démarches l'auteure aurait pu entreprendre, et n'a pas entreprises, afin de prouver son apatridie et son incapacité de quitter les Pays-Bas au cours de la période pertinente. Le Comité observe en outre que l'État partie ne conteste pas l'argument de l'auteure selon lequel ni elle-même ni Y n'ont eu le choix quant aux décisions ayant conduit à leur apatridie. À cet égard, le Comité prend note des dires de l'auteure selon lesquels elle a fui

l'Ouzbékistan avec sa famille à l'âge de 11 ans et est devenue apatride à 17 ans, et Y est née apatride aux Pays-Bas. Le Comité relève aussi que bien que les deux premières demandes de permis de séjour présentées par l'auteure sur le fondement de son apatridie involontaire aient été rejetées en 2009 et 2012, un tel permis lui a été accordé en définitive en 2014, et a été renouvelé depuis lors. Ainsi, les autorités de l'État partie elles-mêmes ont reconnu que l'auteure était apatride sans être responsable de cette situation.

7.7 S'agissant de l'argument avancé par les autorités nationales selon lequel le non-versement de l'allocation personnalisée pour enfant à charge ne conduirait pas à une situation humanitaire d'urgence, le Comité prend note de l'observation de l'État partie qui souligne que lorsqu'elle a demandé cette allocation en 2011, l'auteure avait trouvé un hébergement. Néanmoins, le Comité prend également note de la lettre d'un tiers produite par l'auteure en 2011 attestant que celle-ci était tributaire du soutien financier qu'il lui apportait, et qu'il n'était plus en mesure de lui fournir. Le Comité relève que l'État partie n'a pas contesté les allégations de l'auteure selon lesquelles, à l'époque considérée, il lui fallait compter sur des actions caritatives pour couvrir ses besoins élémentaires. S'agissant de l'argument de l'État partie qui soutient qu'il incombait au premier chef à l'auteure de subvenir aux besoins de Y, le Comité fait observer que, faute de permis de séjour et de travail, l'auteure n'avait pas accès au marché du travail durant la période considérée. Tout en prenant note de l'argument de l'État partie qui fait valoir que l'allocation personnalisée pour enfant à charge n'était pas destinée à garantir un revenu minimum de subsistance, le Comité relève aussi que pendant la période considérée, l'auteure ne percevait de l'État partie aucune autre forme d'aide financière qui lui aurait permis de pourvoir aux besoins de Y. Pour ce qui est de l'argument des autorités de l'État partie selon lequel c'est le parent et non l'enfant qui est le bénéficiaire de l'allocation personnalisée pour enfant à charge, le Comité renvoie à ses conclusions énoncées au paragraphe 7.3 ci-dessus.

7.8 Eu égard à l'ensemble de ces éléments, y compris la vulnérabilité de l'auteure et de Y qui se trouvent toutes deux apatrides sans être responsables de cette situation, le Comité estime que l'État partie n'a pas indiqué quelles étaient les circonstances spéciales qui permettent aux personnes n'ayant pas de permis de séjour de percevoir l'allocation personnalisée pour enfant à charge, compte tenu de ce que les autres demandes de l'auteure relatives à divers types de prestations de subsistance ont été rejetées. Le Comité estime en outre que le paragraphe 1 de l'article 24 du Pacte imposait à l'État partie une obligation positive de veiller à la protection du bien-être physique et psychologique de Y, notamment par une garantie de subsistance alors que sa mère était dans l'incapacité de travailler ou de se procurer un autre revenu. En conséquence, le Comité conclut que les faits dont il est saisi font apparaître une violation des droits garantis à Y par le paragraphe 1 de l'article 24 du Pacte.

7.9 Compte tenu de ce qui précède, le Comité n'estime pas nécessaire d'examiner plus avant les griefs de l'auteure concernant le même objet au regard des articles 23 (par. 1) et 26, lu conjointement avec les articles 23 (par. 1) et 24 (par. 1) du Pacte.

8. Le Comité, agissant en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif, constate que les faits dont il est saisi font apparaître une violation par l'État partie des droits que tient Y du paragraphe 1 de l'article 24 du Pacte.

9. Conformément au paragraphe 3 a) de l'article 2 du Pacte, l'État partie est tenu d'assurer à Y un recours utile. Il a l'obligation d'accorder pleine réparation aux individus dont les droits garantis par le Pacte ont été violés. En l'espèce, l'État partie est tenu, entre autres, a) de réexaminer la situation de Y afin de lui garantir l'accès à un revenu minimum de subsistance, notamment en réévaluant la demande d'allocation personnalisée pour enfant à charge de l'auteure, selon qu'il conviendra, et b) d'accorder à Y une indemnisation adéquate pour les violations subies. L'État partie est également tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour que des violations analogues ne se reproduisent pas.

10. Étant donné qu'en adhérant au Protocole facultatif, l'État partie a reconnu que le Comité a compétence pour déterminer s'il y a ou non violation du Pacte et que, conformément à l'article 2 du Pacte, il s'est engagé à garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction les droits reconnus dans le Pacte et à assurer un recours utile et une réparation exécutoire lorsqu'une violation a été établie,

le Comité souhaite recevoir de l'État partie, dans un délai de cent quatre-vingts jours, des renseignements sur les mesures prises pour donner effet aux présentes constatations. L'État partie est invité en outre à rendre celles-ci publiques et à les diffuser largement dans sa langue officielle.

Annexe

Opinion conjointe (concordante) de deux membres du Comité, Marcia V. J. Kran et Yuval Shany

1. Nous sommes d'accord avec le Comité pour constater que l'État partie n'a pas indiqué dans quels types de circonstances spéciales l'allocation personnalisée pour enfant à charge pouvait être accordée à des personnes ne possédant pas de permis de séjour, et qu'il n'a pas expliqué quelles démarches l'auteure aurait pu entreprendre, et n'a pas entreprises, afin de prouver son apatridie et son incapacité de quitter les Pays-Bas au cours de la période pertinente (par. 7.6).

2. Cela nous amène à conclure que les critères d'octroi de l'allocation personnalisée pour enfant à charge (*kindgebonden budget*), y compris les circonstances exceptionnelles dans lesquelles les familles qui n'y ont pas droit peuvent en bénéficier, n'ont pas été définis de manière claire et objective et n'ont pas été appliqués à l'auteure de manière raisonnable. Par conséquent, l'exclusion effective de l'auteure du bénéfice de cette allocation tant à titre ordinaire qu'à titre exceptionnel était selon nous fondé sur des critères qui n'étaient ni raisonnables ni objectifs, et a constitué une forme de discrimination contrevenant aux articles 26 et 2 (par. 1), lus conjointement avec l'article 24, du Pacte¹.

3. Dans le même temps, nous avons certains doutes quant à ce qui semble être la principale conclusion du Comité, à savoir que l'État partie était tenu de permettre à l'auteure de percevoir l'allocation personnalisée pour enfant à charge en application de l'article 24 du Pacte. Si nous estimons comme le Comité qu'en application de l'article 24 (par. 1) l'État partie avait l'obligation positive de veiller à la protection du bien-être physique et psychologique de Y, notamment par une garantie de subsistance alors que sa mère était dans l'incapacité de travailler ou de se procurer un autre revenu (par. 7.8), nous considérons que l'État partie jouit d'un large pouvoir discrétionnaire quant au choix du programme de sécurité sociale propre à donner effet à cette obligation positive. Nous notons en outre que l'État partie fait valoir que ni les allocations familiales ni l'allocation personnalisée pour enfant à charge ne constituent un dispositif général de complément de ressources versé aux familles en tant que revenu minimum de subsistance (par. 4.8).

4. Toutefois, l'État partie n'a pas indiqué quelles autres mesures de sécurité sociale étaient en place pour répondre aux besoins et à l'intérêt supérieur d'un enfant se trouvant dans une situation de pauvreté et d'indigence extrêmes mettant réellement en péril son bien-être physique et psychologique.

5. Pour ces raisons, nous aurions fait reposer la constatation du Comité au titre de l'article 24 non sur le refus même d'octroyer à l'auteure l'allocation personnalisée pour enfant à charge mais sur le fait que l'État partie n'a identifié aucun programme de sécurité sociale permettant d'évaluer les besoins de la fille mineure de l'auteure et d'y répondre. Nous proposons donc de lire sous cet angle le paragraphe 7.8 des constatations du Comité, relatif à la violation distincte de l'article 24.

¹ Le Comité a récemment examiné deux affaires similaires dans lesquelles l'application de lois nationales a été jugée discriminatoire parce que les raisons pour lesquelles certaines exceptions à une norme générale étaient admises mais d'autres ne l'étaient pas n'étaient pas clairement expliquées ou avaient entraîné des conséquences particulièrement rigoureuses. Voir *Yaker c. France* (CCPR/C/123/D/2747/2016), par. 8.15, dans lequel le Comité relève que l'État partie n'a pas expliqué pourquoi l'interdiction générale du voile porté par l'auteure est raisonnable ou justifiée par rapport aux exceptions autorisées par la loi, et *Toussaint c. Canada* (CCPR/C/123/D/2348/2014), par. 11.8, dans lequel le Comité déclare qu'étant donné que l'exclusion de l'auteure du bénéfice du programme de soins de santé en cause risquait de lui coûter la vie ou d'avoir des conséquences préjudiciables irréversibles sur sa santé, la distinction opérée par l'État partie, aux fins de l'admission à ce programme, entre les personnes présentes légalement au Canada et celles qui n'y avaient pas été légalement admises ne reposait pas sur un critère raisonnable et objectif.