

Numéro du rôle : 2007
Arrêt n° 106/2000 du 25 octobre 2000

A R R E T

En cause : la demande de suspension de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, introduite par l'a.s.b.l. Liga voor Mensenrechten.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 juillet 2000 et parvenue au greffe le 7 juillet 2000, l'a.s.b.l. Liga voor Mensenrechten, dont le siège social est établi à 9000 Gand, Van Stopenberghestraat 2, a introduit une demande de suspension de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume (publiée au *Moniteur belge* du 10 janvier 2000).

Par la même requête, la partie requérante demande également l'annulation de la disposition légale précitée.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 7 juillet 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 13 juillet 2000, la Cour a fixé l'audience au 20 septembre 2000, après avoir invité les parties à faire parvenir au greffe, pour le 4 septembre 2000 au plus tard, des observations écrites notamment sur la compétence de la Cour à l'égard de ce qui pourrait être considéré comme une lacune de la loi.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'à la partie requérante et à son avocat, par lettres recommandées à la poste le 20 juillet 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit une note d'observations, par lettre recommandée à la poste le 1er septembre 2000.

Par ordonnance du 20 septembre 2000, le président G. De Baets a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

A l'audience publique du 20 septembre 2000 :

- ont comparu :
- . P. Pataer, pour la partie requérante;
- . Me J.-F. De Bock, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs H. Boel et P. Martens ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Position de la partie requérante

A.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume (ci-après : la loi de régularisation).

Selon la partie requérante, le législateur aurait dû, en vertu du principe d'égalité et de non-discrimination, prévoir à l'article 14 de la loi de régularisation que l'étranger concerné qui a introduit une demande de régularisation devait pouvoir prétendre simultanément et pour la durée de l'examen de sa demande à l'aide sociale prévue par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (C.P.A.S.). Le législateur aurait en particulier dû compléter l'article 14 précité par une disposition en vertu de laquelle l'étranger concerné n'entrerait pas dans le champ d'application de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., qui contient le principe selon lequel la mission du centre public d'aide sociale à l'égard des étrangers « illégaux » se limite à accorder l'aide médicale urgente. « En n'ayant pas inséré cette disposition complémentaire dans l'article 14 précité, le législateur a, par omission ou négligence, violé les articles 10 et 11 de la Constitution. »

A.2. Etant donné que la partie requérante ne conteste pas le droit de séjour temporaire accordé à certains étrangers par l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, cette partie demande à la Cour, par application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, « de préciser, dans son arrêt d'annulation ou de suspension, que le droit de séjour défini à l'article 14 est maintenu ».

A.3. Renvoyant à l'article 3 de ses statuts et à la décision de son conseil d'administration du 3 avril 2000 d'introduire la requête, la partie requérante estime satisfaisante aux exigences imposées en matière de recevabilité.

A.4. Dans son exposé du moyen, la partie requérante fait valoir que l'exclusion du droit à l'aide sociale, apparemment voulue par le législateur, est contraire à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage contenue dans les arrêts n^{os} 51/94, 43/98, 46/98 et 80/99.

La partie requérante rejette l'argument de la politique d'arrêt de l'immigration, étant donné que, dans le cadre de la procédure de régularisation, la situation de séjour des étrangers est précisément soumise à un nouvel examen. L'argument du législateur selon lequel l'aide sociale accordée aux étrangers « illégaux » doit parfois être limitée afin de les dissuader de rester dans le pays n'est pas davantage valable ou n'est plus valable en l'espèce : de nombreux demandeurs de régularisation estiment ne pas pouvoir quitter le territoire pour un motif fondé.

Selon la partie requérante, sa thèse trouve appui dans l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat concernant l'avant-projet de la loi de régularisation.

La partie requérante renvoie en outre à une série de décisions récentes de juridictions du travail par lesquelles des centres publics d'aide sociale se sont vus obligés d'octroyer une aide sociale aux demandeurs de régularisation et cite le jugement du 3 mai 2000 par lequel le Tribunal du travail d'Anvers a posé une question préjudicielle quant à l'éventuelle violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. (affaire n° 1964). La partie requérante « peut du reste comprendre que l'examen de cette question préjudicielle et de questions préjudicielles analogues soit lié à l'examen de la présente requête ».

L'argument avancé par le Gouvernement pour refuser le droit à l'aide du C.P.A.S. aux demandeurs de régularisation est apparemment dicté par des considérations d'ordre budgétaire. Selon la partie requérante, pareil argument revêt une portée politique et ne peut être employé dans une discussion à propos de droits fondamentaux.

A.5. La partie requérante demande la suspension de l'article 14 précité « parce que le refus de l'aide sociale aux demandeurs de régularisation cause un préjudice grave difficilement réparable ». Selon elle, il ne serait guère sensé que la Cour d'arbitrage, dans cette affaire, rende un arrêt après que la procédure de régularisation sera clôturée.

A.6. La partie requérante conclut que le principe d'égalité a été violé en ce que le législateur, lors de l'élaboration de la loi de régularisation, a omis de compléter l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. par une disposition ayant pour effet d'exclure du champ d'application de l'article 57, § 2, précité la nouvelle catégorie d'étrangers illégaux que le législateur a créée par la loi de régularisation. Du fait de cette omission ou de cette négligence, deux catégories de sujets de droit fondamentalement différentes ont été soumises à la même disposition. Des situations inégales ont, selon la partie requérante, ainsi été traitées de manière égale.

La partie requérante estime que le raisonnement que la Cour d'arbitrage a suivi dans son arrêt n° 43/98 pour autoriser l'octroi de l'aide sociale aux étrangers « illégaux » qui ont introduit un recours auprès du Conseil d'Etat contre une décision du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ou de la Commission permanente de recours des réfugiés s'applique *a fortiori* pour la catégorie visée dans la requête. En effet, pour cette catégorie, un éventuel ordre de quitter le territoire est même suspendu en vertu de l'article 14 de la loi de régularisation. La seule possibilité de remédier efficacement à cette injustice consiste, selon la partie requérante, à suspendre et à annuler l'article 14 de la loi de régularisation en faisant application de l'article 8 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage aux fins de maintenir les effets de l'article 14 précité.

Position du Conseil des ministres

A.7. Selon le Conseil des ministres, bien que la partie requérante critique le fait que le législateur ait « omis ou négligé » de compléter l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., cette disposition ne fait pas l'objet de la demande. Etant donné que la critique formulée concerne la portée de l'article 57, § 2, précité, il convient, pour le Conseil des ministres, de rappeler le cadre légal et la jurisprudence de la Cour quant au caractère discriminatoire ou non de cet article. A cet égard, il renvoie aux arrêts n^{os} 51/94, 43/98, 108/98, 80/99 et 57/2000 de la Cour.

Les étrangers qui ont introduit une demande sur la base de la loi de régularisation étant illégaux au sens de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., ceux-ci ne peuvent revendiquer l'aide sociale, étant donné que cette catégorie de personnes est explicitement exclue de ce droit en vertu de cette disposition. La jurisprudence précitée de la Cour révèle également, selon le Conseil des ministres, que cette catégorie de personnes ne relève pas d'une des exceptions que la Cour a extraites du champ d'application du précité article 57, § 2.

A.8. Selon le Conseil des ministres, les pièces produites ne font pas apparaître que la partie requérante s'est conformée aux formalités suivantes, prescrites par la loi du 27 juin 1921 relative aux associations sans but lucratif : publication de ses statuts et de la liste de ses premiers administrateurs (article 3), communication d'une éventuelle modification aux statuts (article 9), dépôt au greffe du tribunal de première instance de la liste des membres et des modifications annuelles (article 10). L'association qui ne respecte pas ces formalités ne peut invoquer sa personnalité juridique, si bien que la demande est irrecevable.

A.9.1. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante n'a aucun intérêt à la suspension et à l'annulation de l'article 14 de la loi de régularisation. Cette disposition prévoit un droit de séjour temporaire pour le demandeur de régularisation. La suspension ou l'annulation de cette disposition aurait alors pour effet que le demandeur de régularisation se trouve dans une situation nettement plus défavorable qu'en cas d'application de la norme critiquée.

A.9.2. Le Conseil des ministres estime que la partie requérante n'a, en outre, aucun intérêt à la suspension ou à l'annulation, étant donné que la discrimination alléguée ne trouve pas son origine dans la disposition entreprise. Le refus du droit à l'aide sociale ne résulte, en effet, nullement de l'application de l'article 14 de la loi de régularisation, mais de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S.

Il ne peut, selon le Conseil des ministres, être paré à ce grief d'irrecevabilité en demandant la jonction de cette affaire avec une autre, dans laquelle est posée une question préjudicielle concernant une autre disposition législative.

A.9.3. Le Conseil des ministres fait valoir que l'absence d'intérêt de la partie requérante ressort encore de la contradiction suivante : elle demande la suspension et l'annulation de la disposition entreprise, mais invite la Cour à maintenir ses effets. La partie requérante demande en d'autres termes que la disposition entreprise soit suspendue et annulée, mais que cette suspension et cette annulation restent sans effet. Par ailleurs, l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage peut malaisément être invoqué pour maintenir tous les effets d'une suspension ou d'une annulation.

A.9.4. Même si la Cour estimait que le refus critiqué d'insérer une disposition dans l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. est discriminatoire, elle devrait, selon le Conseil des ministres, constater, comme dans ses arrêts n^{os} 31/96 et 36/96, que la discrimination trouve son origine, non dans la mesure entreprise, mais dans une lacune de la législation. Dès lors qu'il est établi que ce n'est pas l'inaction du législateur qui fait l'objet de l'actuelle procédure, mais bien l'article 14 de la loi de régularisation, la partie requérante n'a pas intérêt à sa demande.

A.10. Dans la mesure où la Cour serait d'avis que la partie requérante demande également la suspension et l'annulation d'une lacune dans la législation, *quod non*, le Conseil des ministres souligne, par référence à l'arrêt n^o 10/92, que la Cour n'est pas compétente pour ordonner une telle suspension ou annulation.

Si la Cour s'était déclarée compétente pour suspendre ou annuler la « lacune » dans la législation ou le « refus implicite » du législateur, elle aurait, selon le Conseil des ministres, violé non seulement l'article 1er de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, mais également les dispositions de la Constitution ainsi que la séparation des pouvoirs.

Le Conseil des ministres estime dès lors que la Cour n'est pas compétente pour ordonner la suspension ou l'annulation de la non-insertion, dans l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., d'une disposition prévoyant l'exclusion des demandeurs de régularisation du champ d'application de cet article.

A.11.1. Subsidiairement, le Conseil des ministres soutient qu'il ne peut être conclu à la suspension que si des moyens sérieux sont invoqués. Selon lui, le moyen invoqué par la partie requérante n'est pas sérieux pour les raisons suivantes.

A.11.2. Selon le Conseil des ministres, pour octroyer l'aide sociale, il y a lieu d'établir une distinction entre les quatre catégories de demandeurs de régularisation prévues par l'article 2 de la loi de régularisation. La distinction entreprise porte exclusivement sur la dernière catégorie de personnes (article 2, 4^o, de la loi de régularisation) et aucunement sur toutes les catégories de demandeurs de régularisation.

A.11.3. Pour savoir si la disposition entreprise viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, il faut, selon le Conseil des ministres, examiner si les étrangers qui ont introduit une demande de régularisation sur la base de l'article 2, 4^o, de la loi de régularisation, d'une part, et les Belges, les étrangers en séjour légal sur le territoire et les étrangers qui ont demandé à être reconnus comme réfugiés, dont la demande a été rejetée par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ou par la Commission permanente de recours, qui ont reçu un ordre de quitter le territoire et qui ont introduit un recours auprès du Conseil d'Etat contre cette décision, d'autre part, constituent des catégories de personnes comparables.

Le Conseil des ministres conclut que tel n'est pas le cas.

A.11.4. Le Conseil des ministres souligne ensuite le caractère légitime de l'objectif poursuivi par le législateur, le caractère objectif des critères de distinction et la présence d'un rapport de proportionnalité avec le but poursuivi.

A.12. Pour ce qui est du préjudice grave difficilement réparable, le Conseil des ministres estime que l'argumentation développée à ce sujet par la partie requérante est insuffisante. Il renvoie en premier lieu à son exposé relatif au défaut d'intérêt dans le chef de la partie requérante. Il s'ensuit *a fortiori* que la partie requérante ne peut invoquer un préjudice grave difficilement réparable.

Ensuite, le Conseil des ministres soutient que la partie requérante ne peut pas davantage invoquer un préjudice grave difficilement réparable du fait que le législateur serait resté en défaut de compléter l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. En effet, l'introduction d'une demande de régularisation n'a nullement pour effet de modifier la situation juridique des intéressés pendant le traitement de leur demande.

Enfin, le Conseil des ministres estime que la partie requérante ne parvient absolument pas à démontrer l'existence d'un risque de préjudice difficilement réparable.

- B -

B.1. Il résulte de l'article 21 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage qu'une demande de suspension ne peut être introduite que conjointement avec le recours en annulation ou après qu'un tel recours a déjà été introduit. La demande de suspension est dès lors subordonnée au recours en annulation. La Cour ne peut se pencher sur les moyens de la demande, fût-ce de manière sommaire, qu'après avoir examiné la recevabilité du recours.

B.2. La partie requérante demande l'annulation et la suspension de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume (ci-après : la loi de régularisation).

Selon la partie requérante, le législateur aurait dû, en vertu du principe d'égalité et de non-discrimination, prévoir à l'article 14 précité que l'étranger concerné qui a introduit une demande de régularisation doit pouvoir simultanément et pour la durée de l'examen de sa demande prétendre à l'aide sociale prévue par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (C.P.A.S.). Le législateur aurait en particulier dû compléter l'article 14 précité par une disposition en vertu de laquelle l'étranger concerné n'entre pas dans le champ d'application de l'article 57, §2, de la loi organique des C.P.A.S. En n'insérant pas cette disposition dans l'article 14 de la loi de régularisation, le législateur a, selon la partie requérante, violé les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3. L'article 14 de la loi de régularisation du 22 décembre 1999 dispose :

« Hormis les mesures d'éloignement motivées par l'ordre public ou la sécurité nationale, ou à moins que la demande ne réponde manifestement pas aux conditions de l'article 9, il ne sera pas procédé matériellement à un éloignement entre l'introduction de la demande et le jour où une décision négative a été prise en application de l'article 12. »

B.4.1. Dans les travaux préparatoires de l'article 14 précité, la portée de cette disposition est précisée comme suit :

« Cet article consacre le principe selon lequel il ne sera pas matériellement procédé à un éloignement des demandeurs pendant la période d'examen de leur demande. Autrement dit, lorsqu'une mesure d'éloignement a été décidée, celle-ci subsiste, mais il est simplement veillé à ce qu'elle ne soit pas exécutée matériellement jusqu'au jour de la décision négative éventuelle. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, exposé des motifs, doc. 50, 0234/001, p. 18)

B.4.2. Au cours des mêmes travaux préparatoires, la question s'est posée de savoir si les personnes qui introduisent une demande de régularisation ont droit à une aide sociale.

L'opinion selon laquelle la demande de régularisation ne change en rien la situation juridique du demandeur et, en conséquence, n'ouvre pas de droit à l'aide sociale, a été confirmée à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, rapport, doc. 50, 0234/005, p. 60; *Ann.*, Chambre, 1999-2000, 24 novembre 1999, HA 50 plen 17, pp. 7, 8, 18 et 31-32; *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, rapport, n° 2-202/3, p. 23).

B.5. En ce qu'il serait dirigé contre l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (relatif à l'aide sociale susceptible d'être accordée aux étrangers en séjour illégal), le recours serait tardif puisqu'il a été introduit plus de six mois après la publication au *Moniteur belge* de la loi du 15 juillet 1996, dont l'article 65 a introduit cette disposition dans la loi du 8 juillet 1976.

B.6. En ce qu'elle fait grief au législateur de n'avoir pas ajouté à l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 une disposition modifiant ou complétant l'article 57, § 2, précité, la partie requérante demande à la Cour de censurer un refus du législateur de modifier une norme ayant un autre objet que celui de la norme attaquée. Il s'ensuit que le recours paraît n'être pas dirigé contre une des normes dont la Cour peut connaître en vertu de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

B.7. De l'examen de l'affaire auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension, il ressort que le recours paraît ne pas être recevable.

B.8. La demande de suspension ne peut être admise.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 25 octobre 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets