

Numéros du rôle :
2676 et 2682

Arrêt n° 203/2004
du 21 décembre 2004

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, posées par le Tribunal du travail de Liège et par la Cour du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par jugement du 18 mars 2003 en cause de F. Gyebi contre le centre public d'aide sociale de Liège et l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 mars 2003, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996 et par les arrêts rendus par la Cour d'arbitrage les 22 avril 1988, 21 octobre 1998 et 30 juin 1999, viole-t-il ou non les articles 10 et 11, lus conjointement avec les articles 23 et 191 de la Constitution belge, en tant qu'il serait interprété comme traitant différemment, d'une part, les étrangers qui ont demandé à être reconnus comme réfugiés, dont la demande a été rejetée et qui ont reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'ont pas été tranchés les recours qu'ils ont introduits devant le Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise en application de l'article 63.3 de la loi du 15 décembre 1980, ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés, et, d'autre part, les étrangers qui ont fait l'objet d'une décision négative du ministère de l'Intérieur suite à une demande de régularisation basée sur la loi du 22 décembre 1999 et qui ont introduit un recours au Conseil d'Etat contre cette décision, la loi du 22 décembre 1999 étant interprétée en ce sens que, durant l'examen de la demande de régularisation, l'article 14 fait obstacle à l'application de l'article 57, § 2 ? »

b. Par arrêt du 1er avril 2003 en cause du centre public d'aide sociale de Welkenraedt contre M. Islami, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 4 avril 2003, la Cour du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, lu conjointement avec l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers, interprétés tous deux comme ouvrant le droit à l'aide sociale à l'étranger demandeur en régularisation aussi longtemps que le ministre compétent n'a pas pris de décision sur cette demande, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 23 et 191 de la Constitution ainsi éventuellement qu'avec les articles 6 et 13 de la Convention de Rome du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 2, 3°, a, du Pacte international de New York du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, en ce que l'étranger débouté de sa demande de régularisation se verrait privé de l'octroi de l'aide sociale pendant la procédure de recours devant le Conseil d'Etat et donc d'un droit à un recours effectif, alors que l'étranger demandeur d'asile débouté qui introduit un recours devant le Conseil d'Etat peut continuer à bénéficier de l'aide sociale précisément sur la base du droit à un recours effectif ? »

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2676 et 2682 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- le centre public d'aide sociale de Liège, dont les bureaux sont établis à 4000 Liège, place Saint-Jacques 13;
- F. Gyebi, demeurant à 4000 Liège, rue Général Bertrand 31.

F. Gyebi a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 9 juin 2004 :

- ont comparu :
 - . Me R. Lecomte, avocat au barreau de Liège, pour F. Gyebi;
 - . Me M. Delhaye, avocat au barreau de Liège, pour le centre public d'aide sociale de Liège;
 - . Me P. Schaffner *loco* Me D. Gérard, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans la procédure ayant donné lieu à l'affaire n° 2676, F. Gyebi conteste la décision du C.P.A.S. de Liège de mettre fin à l'aide sociale qui lui était allouée, suite au rejet, par le ministre de l'Intérieur, de sa demande de régularisation; F. Gyebi a demandé devant le Conseil d'Etat la suspension et l'annulation de cette décision de rejet.

Après avoir relevé, d'une part, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et de la Cour de cassation en la matière et, d'autre part, la comparabilité de la situation des demandeurs d'asile et de régularisation qui contestent devant le Conseil d'Etat une décision négative apportée à leur demande, le juge *a quo* pose la première question reprise ci-dessus.

Dans la procédure ayant donné lieu à l'affaire n° 2682, le C.P.A.S. de Welkenraedt fait appel d'un jugement par lequel le tribunal du travail a décidé que M. Islami était en droit de continuer à bénéficier de l'aide sociale durant l'examen de sa demande de régularisation, y compris durant l'examen, par le Conseil d'Etat, du recours introduit contre une décision de rejet de cette demande. Après avoir évoqué, dans ses motifs, les deux éléments précités, ainsi que l'incidence du droit à un recours effectif, le juge *a quo* pose la seconde question préjudicielle reprise ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. Rappelant tout d'abord les deux questions préjudicielles et leurs rétroactes, le Conseil des ministres souligne que, dans les deux cas, le juge *a quo* se fonde sur l'interprétation selon laquelle les demandeurs de régularisation bénéficient du droit à l'aide sociale durant la période d'examen de leur demande.

A.2. Le mémoire expose ensuite la portée qu'il y a lieu de donner à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, suite à l'arrêt de la Cour n° 43/98; il est souligné que cet arrêt n'a dérogé au constat de constitutionnalité donné à l'article 57, § 2, qu'en ce que la limitation à l'aide sociale que cette disposition édicte s'appliquerait aux demandeurs d'asile qui ont contesté devant le Conseil d'Etat une décision de refus apportée à leur demande; cette limitation de l'aide sociale est, par contre, compatible avec le principe d'égalité en ce qu'elle s'applique aux autres catégories d'étrangers en séjour illégal. Le Conseil des ministres estime que cette interprétation trouverait confirmation dans les arrêts ultérieurs de la Cour n°s 108/98, 80/99 et 57/2000.

A.3.1. Le Conseil des ministres examine ensuite l'influence, en la matière, de l'adoption de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume ainsi que les arrêts rendus par la Cour suite à cette loi.

A.3.2. Relevant que la loi du 22 décembre 1999 trouve son origine dans l'arrêté royal du 6 octobre 1999, le Conseil des ministres expose que l'article 14 de cette loi - allégué pour revendiquer le droit à l'aide sociale durant la procédure de régularisation - doit être interprété conformément à l'article 5 de l'arrêté précité, lequel prévoyait que la demande n'affectait en rien la situation du demandeur en ce qui concerne l'aide sociale; les travaux préparatoires confirmeraient, de façon expresse, cette interprétation. Il s'ensuit que l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 n'a pas d'autre effet que d'interdire l'expulsion des étrangers ayant introduit une demande de régularisation, l'ordre de quitter le territoire - bien que maintenu - n'étant toutefois pas exécuté. Ces demandeurs tombent dès lors sous le champ d'application de l'article 57, § 2, précité.

A.3.3. Le Conseil des ministres expose ensuite, en en reprenant quasi intégralement les motifs, l'arrêt de la Cour n° 131/2001, lequel a admis la constitutionnalité de l'interprétation précitée, selon laquelle l'article 57, § 2, s'applique aux demandeurs de régularisation; cette jurisprudence a été confirmée, relève le Conseil des ministres, dans les arrêts de la Cour n°s 14/2002 à 17/2002.

A.4.1. La Cour de cassation n'a toutefois pas, poursuivi le Conseil des ministres, suivi cette volonté clairement exprimée par le législateur et validée par la jurisprudence précitée de la Cour. En effet, dans son arrêt du 17 juin 2002, confirmé par celui du 7 octobre 2002, la Cour de cassation a décidé que l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 ne s'appliquait pas aux demandeurs de régularisation.

Après avoir critiqué le motif avancé par la Cour de cassation pour ne pas respecter la jurisprudence de la Cour, le Conseil des ministres souligne que « cette décision de la Cour de cassation est non seulement en contradiction flagrante avec la volonté du législateur, mais également qu'elle crée, en appliquant aux demandeurs de régularisation l'article 57, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976, des situations discriminatoires au sein de l'ordre juridique interne ». Le Conseil des ministres relève en effet que les autres étrangers en séjour illégal, d'une part, et les étrangers en séjour légal, d'autre part, sont discriminés par rapport aux demandeurs de régularisation : en effet, les premiers sont traités différemment et les seconds de la même façon que les demandeurs de régularisation, et dans les deux cas sans justification.

A.4.2. Dès lors, pour le Conseil des ministres, l'interprétation retenue par les questions préjudicielles est non seulement « contraire à la volonté du législateur et se révèle, en outre, contraire aux articles 10 et 11 de la

Constitution alors même que la Cour d'arbitrage a déjà eu l'occasion de constater que l'interprétation selon laquelle ces personnes devaient se voir appliquer l'article 57, § 2, n'était pas discriminatoire ».

A.4.3. Dès lors que les questions préjudicielles se fondent, selon le Conseil des ministres, sur une lecture erronée des dispositions en cause, la jurisprudence de la Cour (arrêts n^{os} 82/2001 et 1/2002) devrait conduire, selon cette même partie, à ce que la Cour décide que ces questions n'appellent pas de réponse. Une telle solution trouverait appui, en outre, dans l'arrêt de la Cour n^o 17/2002 du 17 janvier 2002 : en effet, dans cet arrêt, la Cour, en son B.8, s'est refusée à examiner l'hypothèse de l'application de l'article 57, § 1er, aux demandeurs de régularisation, en constatant qu'« il résulte de ce qui précède et de l'arrêt n^o 131/2001 précité que la deuxième partie de la question préjudicielle n'appelle pas de réponse ». Il devrait en être de même en ce qui concerne les présentes questions préjudicielles « qui reposent sur la même erreur d'interprétation constatée par la Cour dans son arrêt n^o 17/2002 du 17 janvier 2002 ».

Position du C.P.A.S. de Liège, défendeur devant le juge a quo (affaire n^o 2676)

A.5. Après un rappel des faits ayant donné lieu à cette question préjudicielle et des dispositions en cause, le C.P.A.S. de Liège souligne que la question préjudicielle se fonde sur l'interprétation selon laquelle, jusque la décision ministérielle statuant sur la demande de régularisation, l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 ferait obstacle à l'application de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976; en d'autres termes, le demandeur de régularisation bénéficierait de l'aide sociale durant cette période.

Cette interprétation, fondée sur la jurisprudence de la Cour de cassation initiée par son arrêt du 17 juin 2002, ne serait toutefois pas applicable en l'espèce, le ministre ayant en effet, dans l'hypothèse soumise au juge *a quo*, rejeté la demande de régularisation, ce rejet étant contesté devant le Conseil d'Etat. C'est la situation différente qui serait faite aux demandeurs d'asile et de régularisation contestant une décision de refus qui est dès lors soumise à la Cour.

Sur ce point, le mémoire se réfère aux différents arrêts de la Cour n^{os} 43/98, 57/2000, 21/2000, 131/2001, 17/2002 et 89/2002, dont il reproduit en substance les arguments principaux pour conclure à la constitutionnalité de la différence précitée faite, s'agissant de l'article 57, § 2, entre les demandeurs d'asile et les demandeurs de régularisation.

Position de F. Gyebi, demandeur devant le juge a quo (affaire n^o 2676)

A.6. Après un rappel des faits, cette partie, comme le C.P.A.S. de Liège, souligne dans son mémoire que la question préjudicielle est fondée sur l'interprétation selon laquelle le bénéfice de l'aide sociale serait assuré jusqu'à la décision ministérielle statuant sur la demande de régularisation, mais serait supprimé à dater de celle-ci, l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 n'écartant plus, dans ce cas, l'application de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976.

Selon cette partie, « la suppression de l'aide sociale le jette dans la précarité et le prive du même coup de son droit à un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme puisqu'on l'empêche de survivre pendant ledit recours, en violation de ce dernier article et de l'article 3 de la même Convention ».

Selon le mémoire, cette suppression du droit à un recours effectif devrait être déclaré discriminatoire par rapport à la situation faite, à cet égard, aux demandeurs d'asile suite à l'arrêt de la Cour n^o 43/98. Il est notamment relevé que, alors que l'article 57, § 2, a été adopté « dans le but d'inciter les étrangers en séjour illégal à quitter le Royaume dans les plus brefs délais, la présence de F. Gyebi sur le territoire est requise dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat annulerait la décision négative du ministre de l'Intérieur, conformément aux conditions posées par la loi du 22 décembre 1999 à la procédure de régularisation ».

A.7. Dans son second mémoire, F. Gyebi répond successivement à l'argumentation du C.P.A.S. de Liège et à celle du Conseil des ministres.

A.8.1. S'agissant de l'argumentation développée par le C.P.A.S. de Liège, F. Gyebi souligne tout d'abord que la situation des deux catégories d'étrangers comparées est tout à fait comparable, que ce soit au regard des recours

introduits, de la juridiction saisie ou de leur situation de séjour. Par ailleurs, les mêmes obligations internationales pèsent sur les uns comme les autres, à savoir celles prévoyant le droit à un recours effectif. Enfin, il serait erroné d'exclure que, parmi les demandeurs en régularisation, il y ait des étrangers pour lesquels le retour dans le pays d'origine puisse présenter un danger.

A.8.2. S'agissant de la référence aux arrêts de la Cour cités en A.5, il est estimé que « les catégories d'étrangers visées par les questions préjudicielles soumises à la Cour dans ces affaires diffèrent totalement de celles en cause dans la présente affaire ». Par ailleurs, s'agissant des arrêts n^{os} 131/2001 et 17/2002, ils se réfèrent à une interprétation différente de celle avancée en l'espèce et sont antérieurs aux arrêts de la Cour de cassation de juin et octobre 2002, de telle sorte que s'y référer serait irrelevante.

A.9.1. En réponse au mémoire du Conseil des ministres, F. Gyebi conteste tout d'abord la lecture de l'arrêt n^o 43/98 et le constat de constitutionnalité général qu'aurait donné la Cour à l'article 57, § 2; tant l'arrêt n^o 80/99 que le fait que la loi du 22 décembre 1999 est intervenue après l'arrêt n^o 43/98 contrediraient une telle lecture.

S'agissant de la référence à l'arrêt n^o 51/94, le mémoire estime que l'incitation à quitter le territoire, à laquelle tendrait l'article 57, § 2, ne pourrait plus être considérée comme non disproportionnée dès lors que, en cas d'annulation par le Conseil d'Etat du rejet d'une demande de régularisation, le demandeur devrait satisfaire à diverses obligations de procédure édictées par la loi du 22 décembre 1999, dont des obligations de comparution, auxquelles, par hypothèse, il ne pourrait être satisfait s'il avait quitté le territoire.

S'agissant de la référence faite à l'arrêt n^o 108/98, la généralité de son dispositif contredirait la portée restrictive qu'entend donner le Conseil des ministres à l'arrêt de la Cour n^o 43/98.

A.9.2. En ce qui concerne la façon dont la Cour devrait prendre en considération la jurisprudence de la Cour de cassation sur laquelle se fonde le juge *a quo*, F. Gyebi expose qu'« il n'entre pas dans les compétences de la Cour d'arbitrage, telles que prévues par le législateur, ni de sanctionner un arrêt de la Cour de cassation, ni de se prononcer sur la compatibilité d'une disposition de droit interne avec une norme de droit international. Cependant, il appartient à la Cour d'arbitrage d'examiner si la disposition en cause n'est pas discriminatoire en ce qu'elle porterait atteinte, au détriment d'une catégorie de personnes, à certains droits fondamentaux et notamment au droit à l'aide sociale et au droit à l'exercice effectif d'un recours juridictionnel. Ainsi, les juges *a quo* ont également sollicité de la Cour d'arbitrage qu'elle lise conjointement les articles 10 et 11 de la Constitution, notamment avec l'article 23 de la Constitution belge et avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

A.9.3. Enfin, par sa jurisprudence précitée, la Cour de cassation ne pourrait être considérée comme ayant violé l'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à savoir l'autorité de chose jugée des arrêts de la Cour. La Cour de cassation n'aurait en effet interrogé la Cour, par le passé, que sur une interprétation éventuelle de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976.

A.9.4. Enfin, le mémoire en réponse estime que ne peuvent être admises les discriminations qu'attache le Conseil des ministres à la non-applicabilité de l'article 57, § 2, aux demandeurs de régularisation.

L'identité de traitement entre ceux-ci et les étrangers en séjour illégal n'aurait pas de sens, dès lors que « pour qu'il puisse y avoir une discrimination, encore faudrait-il qu'une de ces catégories d'étrangers puisse se prévaloir d'un quelconque préjudice ».

Quant à la discrimination qui serait introduite au sein de la catégorie des étrangers en situation illégale - entre ceux qui ont introduit une demande d'asile et les autres -, le mémoire estime qu'il s'agit d'une discrimination hypothétique créée de toutes pièces, fondée sur la confrontation de la lettre de l'article 57, § 2, avec une hypothèse d'application de cette disposition. Il n'y aurait dès lors « pas deux catégories spécifiques concrètes d'étrangers dans cette hypothèse par l'absurde et il est donc impossible d'en déduire une quelconque discrimination ».

- B -

Les dispositions en cause

B.1.1. Aux termes de l'article 57, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (ci-après : loi sur les C.P.A.S.), le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Cette aide n'est pas nécessairement financière, mais peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

B.1.2. L'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. dispose que par dérogation aux autres dispositions de la loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume. Le Roi peut déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par aide médicale urgente.

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

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

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

B.1.3. Les questions préjudicielles concernent toutes des personnes qui ont introduit une demande de régularisation conformément à la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume.

B.1.4. L'article 2 de cette loi dispose :

« Sans préjudice de l'application de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la présente loi s'applique aux demandes de régularisation de séjour introduites par des étrangers qui séjournaient déjà effectivement en Belgique au 1er octobre 1999 et qui, au moment de la demande :

1° soit ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié sans avoir reçu de décision exécutoire dans un délai de quatre ans, ce délai étant ramené à trois ans pour les familles avec des enfants mineurs séjournant en Belgique au 1er octobre 1999 et en âge d'aller à l'école;

2° soit ne peuvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, retourner ni dans le ou les pays où ils ont séjourné habituellement avant leur arrivée en Belgique, ni dans leur pays d'origine, ni dans le pays dont ils ont la nationalité;

3° soit sont gravement malades;

4° soit peuvent faire valoir des circonstances humanitaires et ont développé des attaches sociales durables dans le pays. »

B.1.5. L'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 est libellé comme suit :

« 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. »

Quant au fond

B.2. Les juges *a quo* demandent à la Cour si l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles ou avec des dispositions de droit international, en tant qu'il serait interprété en ce sens qu'il établit une différence de traitement entre, d'une part, les

étrangers qui ont demandé à être reconnus comme réfugiés, dont la demande a été rejetée et qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire, tant que n'ont pas été tranchés les recours qu'ils ont introduits auprès du Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise en application de l'article 63.3 de la loi du 15 décembre 1980, ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés, et, d'autre part, les étrangers qui ont fait l'objet d'une décision négative du ministre de l'Intérieur, après avoir introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 et qui ont introduit un recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat, la loi du 22 décembre 1999 étant interprétée en ce sens qu'au cours de l'examen de la demande de régularisation, l'article 14 de cette loi fait obstacle à l'application de l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S.

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'interprétation en vertu de laquelle les étrangers qui ont introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 auraient droit à une aide sociale complète au cours de la procédure d'examen de leur demande. Selon le Conseil des ministres, cette interprétation serait contraire aux intentions expresses du législateur.

B.3.2. Pour répondre aux questions préjudicielles, la Cour examine la norme à contrôler, en principe, dans l'interprétation du juge *a quo*.

En l'espèce, la Cour a cependant déjà statué sur les dispositions litigieuses, interprétées en ce sens qu'au cours de la procédure d'examen de leur demande, l'aide sociale accordée aux demandeurs de régularisation qui n'y ont pas droit pour d'autres motifs, est limitée à l'aide médicale urgente.

B.4.1. Dans les arrêts n^{os} 106/2000 et 32/2001, la Cour a statué sur une demande de suspension et un recours en annulation de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999.

Selon la partie requérante dans cette affaire, le législateur aurait dû compléter cette disposition par une disposition selon laquelle l'étranger en question ne relève pas du champ d'application de l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. En n'adoptant pas une telle

disposition, le législateur aurait, selon la partie requérante, méconnu les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.2. Dans l'arrêt n° 106/2000, la Cour a considéré :

« 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). » (considérant B.4.2)

Dans l'arrêt n° 32/2001, la Cour a considéré :

« 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 une demande de régularisation n'ouvre pas de droit à l'aide sociale a été exprimée à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires mais n'a pas fait l'objet d'une disposition législative (*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). » (considérant B.3.2)

Dans ces deux arrêts, la Cour a estimé :

« 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. » (arrêt n° 106/2000, B.6 et arrêt n° 32/2001, B.5)

B.5.1. Dans les arrêts n^{os} 131/2001, 14/2002, 15/2002, 16/2002 et 17/2002, la Cour a statué sur une série de questions préjudicielles relatives à l'article 57 de la loi sur les C.P.A.S., que les juges *a quo* avaient soumises à la Cour dans l'interprétation où cette disposition n'accorde pas aux demandeurs de régularisation, au cours de la procédure d'examen de leur demande, une aide sociale complète, mais uniquement l'aide médicale urgente.

B.5.2. Dans le prolongement des arrêts n^{os} 106/2000 et 32/2001, la Cour a constaté que l'interprétation des juges *a quo* trouvait appui dans le texte et les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1999. La Cour a décidé que l'article 57 de la loi sur les C.P.A.S., interprété en ce sens qu'au cours de la procédure d'examen de leur demande, l'aide sociale accordée aux demandeurs de régularisation qui n'y ont pas droit pour d'autres motifs est limitée à l'aide médicale urgente, n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6.1. La loi du 22 décembre 1999 reste muette quant à l'aide sociale aux demandeurs de régularisation. L'article 57 de la loi organique des C.P.A.S. fait une distinction, en matière d'aide sociale, entre les étrangers, selon que ceux-ci séjournent légalement ou illégalement sur le territoire. Depuis la loi du 30 décembre 1992, l'article 57, § 2, précise que l'aide sociale accordée aux étrangers séjournant illégalement sur le territoire est limitée à l'aide médicale urgente. Cette mesure tend à harmoniser la législation relative au statut de séjour des étrangers et celle relative à l'aide sociale.

B.6.2. Dans son avis relatif au projet de loi qui est devenu la loi du 22 décembre 1999, le Conseil d'Etat a demandé si l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, qui dispose qu'au cours de la procédure de régularisation, il ne sera en principe pas procédé matériellement à un éloignement du territoire, ne devait pas être assorti d'une dérogation à l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S., qui serait applicable pour la durée de la procédure de régularisation et qui permettrait d'accorder aux étrangers concernés le droit à l'aide sociale. Le Conseil d'Etat partait dès lors du principe que le caractère illégal de leur séjour était maintenu; sinon, cette question était vaine.

B.6.3. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement a répondu ce qui suit :

« Afin de rencontrer les observations formulées par le Conseil d'Etat, il faut préciser que la loi n'a pas pour objectif d'ouvrir le droit à l'aide sociale pour ceux qui n'en bénéficient pas autrement. Il s'agit seulement de créer une possibilité exceptionnelle d'obtenir un séjour légal. Le simple fait d'introduire une demande n'ouvre pas un tel droit, ne crée pas de discrimination vis-à-vis des personnes qui séjournent légalement en Belgique et ne constitue

dès lors pas une rupture du principe d'égalité inscrit à l'article 10 de la Constitution. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0234/001, p. 5)

B.6.4. Il a ensuite été souligné à plusieurs reprises dans les travaux préparatoires que la demande de régularisation ne modifiait pas le statut juridique du séjour des intéressés et n'ouvrait pas, en tant que telle, un droit à l'aide sociale. C'est la raison pour laquelle l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. a été maintenu inchangé (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0234/001, p. 5, et DOC 50-0234/005, p. 60; *Ann.*, Chambre, 1999-2000, 24 novembre 1999, HA 50 plen. 017, pp. 7, 8, 18, 31 et 32; *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 2-202/3, p. 23).

B.6.5. Il ressort des travaux préparatoires de la même loi qu'un équilibre a été recherché entre, d'une part, le souci de trouver une solution humaine et définitive pour un grand nombre d'étrangers qui séjournaient illégalement sur le territoire et, d'autre part, le souci de veiller à ce que les demandes puissent être gérées, en vue de la réussite de cette opération d'envergure (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0234/001, pp. 3-10, et 0234/005, pp. 5-16).

B.6.6. Le législateur n'a pas opté pour une régularisation automatique, mais bien pour une procédure dans laquelle il est examiné, cas par cas, si les conditions fixées par la loi sont remplies. En ne prévoyant pas que l'introduction d'une demande de régularisation ouvrirait, par elle-même, un droit à l'aide sociale, il a entendu éviter l'attrait financier de la demande de régularisation, afin d'écartier les demandes abusives introduites uniquement dans le but d'obtenir l'aide sociale et afin de combattre une immigration illégale supplémentaire (voy. *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0234/001, p. 10, et DOC 50-0234/005, p. 13, p. 60 et p. 65; *Ann.*, Chambre, 1999-2000, 24 novembre 1999, HA 50 plen. 017, pp. 31 et 32; *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 2-202/3, pp. 4 et 6).

B.7.1. En vertu de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, 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.7.2. Dans les travaux préparatoires de l'article 14 précité, la portée de cette disposition est exposée 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, DOC 50-0234/001, p. 18).

B.7.3. L'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 a pour effet que les étrangers qui ont introduit une demande de régularisation de séjour sont tolérés sur le territoire durant le déroulement de cette procédure, sans que soit accordée à ceux d'entre eux qui séjournent illégalement sur le territoire un titre de séjour. Lorsqu'un ordre de quitter le territoire a été donné précédemment à l'intéressé, celui-ci subsiste, même s'il n'est pas procédé effectivement à son exécution forcée (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0234/001, p. 18).

B.7.4. Il n'aurait pas été raisonnable d'inviter les étrangers séjournant illégalement sur le territoire et dont le séjour est souvent clandestin à se faire connaître en introduisant une demande de régularisation de séjour, sans leur donner la garantie qu'ils ne seront « matériellement » pas éloignés. Il ne serait pas davantage raisonnable d'affirmer qu'il n'est constitutionnellement possible de leur accorder cette garantie que si elle est accompagnée de l'octroi du droit à l'aide sociale, même s'il n'est pas établi qu'ils remplissent les conditions pour obtenir la régularisation.

En vue d'entrer en ligne de compte pour une régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999, l'étranger doit d'ailleurs, dans la plupart des cas, déjà avoir séjourné durant une longue période sur le territoire sans qu'il ait eu droit, alors non plus, à une autre aide sociale que l'aide médicale urgente.

Le législateur n'a donc pas voulu attacher à l'article 14 l'octroi d'une aide sociale et n'a, pour cette raison, pas modifié l'article 57 de la loi sur les C.P.A.S.

B.8.1. L'intention du législateur de ne pas octroyer d'aide sociale au cours de la procédure a de nouveau été expressément confirmée, après l'adoption de la loi précitée du 22 décembre 1999, par le Vice-premier ministre et ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale :

« En principe, la demande de régularisation ne change rien au droit à l'aide sociale. [...] Le fait de demander la régularisation ne donne pas non plus le droit à l'aide sociale. » (*Ann.*, Chambre, 1999-2000, 23 mars 2000, HA 50 plen. 049, p. 12)

B.8.2. Cette même position a été adoptée par le ministre de l'Intérieur :

« Cette loi est claire. Je rappelle que l'opération de régularisation est une faveur de l'Etat : la demande de régularisation ne modifie pas en soi la situation juridique des demandeurs de régularisation en matière d'aide sociale. Dès lors qu'ils seront régularisés, ils recevront bien entendu l'ensemble de l'aide sociale.

C'est la loi et elle doit être appliquée. Je ne puis rien ajouter. » (*Ann.*, Chambre, 1999-2000, 6 avril 2000, HA 50 plen. 051, p. 19)

B.9. Il ressort de ce qui précède que l'interprétation selon laquelle, au cours de la procédure d'examen de la demande, l'aide sociale aux demandeurs de régularisation qui n'y ont pas droit pour d'autres motifs est limitée à l'aide médicale urgente se fonde sur les termes univoques de l'article 57 de la loi sur les C.P.A.S., qui ne prévoit pas d'exception en l'espèce pour cette catégorie d'étrangers, et est confirmée par les travaux préparatoires dénués de toute ambiguïté de la loi du 22 décembre 1999.

B.10. Les juges *a quo* soumettent cependant l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. dans l'interprétation selon laquelle cette disposition n'est pas applicable à un étranger qui, pendant la procédure d'examen de sa demande de régularisation, ne sera pas matériellement éloigné du territoire sur la base de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999.

B.11.1. A cet égard, il convient d'observer que l'article 57 de la loi sur les C.P.A.S. fait une distinction, en matière d'aide sociale, entre les étrangers, selon que ceux-ci séjournent légalement ou illégalement sur le territoire.

B.11.2. C'est au législateur qu'il appartient de mener une politique concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de prévoir à cet égard, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, les mesures nécessaires qui portent notamment sur la fixation des conditions auxquelles le séjour d'un étranger est légal ou non.

B.11.3. Bien que, dans l'interprétation des juges *a quo*, l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 fasse obstacle à l'application de l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S., il ne peut être inféré de cette interprétation que les étrangers en question ne séjourneraient pas illégalement sur le territoire. Non seulement le législateur a expressément considéré, lors de l'adoption de la loi du 22 décembre 1999, que la demande de régularisation ne modifie pas le statut du séjour des intéressés (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0234/005, p. 60, et *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 2-202/3, pp. 36 et 58), mais la régularisation entend précisément offrir aux intéressés un statut de séjour légal s'ils remplissent les conditions émises par la loi, de sorte qu'il ne saurait être soutenu qu'ils auraient déjà été en situation légale avant qu'une décision n'ait été prise au sujet de leur demande.

B.11.4. En effet, le législateur n'a pas opté pour une régularisation automatique, mais bien pour une procédure dans laquelle il est examiné, cas par cas, si les conditions fixées par la loi sont remplies. Ce n'est qu'à l'issue d'un examen approfondi de la demande qu'il apparaîtra si l'étranger en question entre en ligne de compte pour une régularisation et peut obtenir un statut de séjour légal.

B.11.5. La limitation de l'aide sociale à l'aide médicale urgente est motivée non seulement par la volonté d'inciter les étrangers en séjour illégal à quitter le territoire, mais aussi par le fait que l'Etat ne doit pas se reconnaître, face aux besoins de ceux qui séjournent illégalement sur le territoire, les mêmes devoirs qu'à l'égard de ceux qui séjournent légalement sur le territoire.

B.12.1. L'interprétation soumise par les juges *a quo*, selon laquelle l'article 14 impliquerait non seulement que les demandeurs de régularisation ne seront matériellement pas éloignés mais en outre qu'ils auraient droit à une aide sociale complète pendant l'examen de leur demande, signifie qu'il serait dérogé, sans disposition légale expresse, pour une seule catégorie d'étrangers, aux principes de base inscrits à l'article 57 de la loi sur les C.P.A.S., qui attache l'octroi d'une aide du C.P.A.S. complète à la possession d'un statut de séjour légal ou à la situation des candidats-réfugiés dont la demande est pendante devant les autorités compétentes et qui garantit uniquement l'aide médicale urgente aux personnes qui séjournent illégalement dans le Royaume.

B.12.2. Dans cette interprétation, parmi les étrangers séjournant illégalement sur le territoire, une distinction est faite entre les étrangers qui ont introduit une demande de régularisation, pour lesquels, selon les questions préjudicielles, l'article 14 susmentionné empêcherait l'application de l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S., et les autres étrangers illégaux pour lesquels cette restriction contenue dans cet article reste d'application intégrale. Dans cette interprétation, la simple introduction d'une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 suffit pour obtenir une aide sociale complète, même si les intéressés ne se trouvent pas dans les conditions requises pour entrer en ligne de compte en vue d'une régularisation.

B.13.1. Pour apprécier le caractère justifié ou non de la disposition en cause, dans l'interprétation des juges *a quo*, il convient d'avoir égard au fait que, s'agissant de l'aide sociale, une distinction doit être établie au sein du groupe des demandeurs de régularisation. Certains demandeurs de régularisation bénéficiaient déjà, sur d'autres bases juridiques, d'une aide sociale avant l'adoption de la loi du 22 décembre 1999 et conservent ce droit au cours de la procédure. L'extension de l'aide sociale qui découle de l'interprétation des juges *a quo* porte donc uniquement sur les demandeurs de régularisation qui ne se sont pas conformés à la réglementation existante en matière de séjour et qui se trouvent dans une situation de séjour illégale par leur propre fait, soit parce qu'ils se sont rendus sur le territoire sans autorisation et sont restés clandestins, soit parce qu'ils séjournent dans le Royaume après l'expiration de la

période pour laquelle ils avaient reçu l'autorisation requise, soit encore parce qu'ils avaient été déboutés, après avoir introduit une demande d'asile, et n'ont pas donné suite à un ordre de quitter le territoire.

B.13.2. Supposer que la simple introduction d'une demande de régularisation, sans qu'il soit établi que l'intéressé entre effectivement en ligne de compte pour une régularisation, fait naître un droit à une aide sociale implique que des personnes qui savent qu'elles ne peuvent en aucun cas entrer en ligne de compte pour une régularisation pourraient introduire une demande de mauvaise foi, ce qui aurait pour conséquence qu'elles obtiendraient un droit à une aide sociale complète. Dans cette interprétation, les étrangers en question seraient injustement privilégiés par rapport aux étrangers illégaux qui, parce qu'ils ont estimé ne pas entrer en ligne de compte pour une régularisation, n'ont pas introduit de demande, pour lesquels l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 n'empêche donc pas l'éloignement du territoire et à propos desquels il n'est pas contesté qu'ils n'ont pas droit à une aide sociale complète.

B.13.3. Comme la Cour l'a considéré dans son arrêt n° 131/2001, la situation des demandeurs de régularisation diffère objectivement de celle des personnes qui avaient obtenu un statut de séjour légal avant l'adoption de la loi du 22 décembre 1999, sur la base des procédures appropriées, ou dont la demande d'asile était encore pendante devant les instances compétentes.

Eu égard à cette différence, il n'existe pas, dans la circonstance de l'espèce, de justification objective et raisonnable au traitement égal de ces catégories en vue de l'octroi d'une aide sociale et rien ne justifie, sans une disposition législative adoptée à cet effet, qu'il soit dérogé aux principes qui fondent l'article 57 de la loi sur les C.P.A.S.

B.13.4. Enfin, l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. instaurerait également, dans l'interprétation soumise, une différence de traitement non justifiée entre les demandeurs de régularisation et les candidats réfugiés, dès lors qu'une aide pécuniaire pourrait être fournie à la première catégorie pendant l'examen de sa demande, alors que l'aide sociale accordée à la deuxième catégorie conformément à l'article 57ter de cette loi, inséré par la loi du 2 janvier

2001, est limitée à une aide sociale en nature dans un centre d'accueil dans lequel les intéressés sont obligatoirement inscrits, bien que, contrairement à la première catégorie, ils bénéficient de la protection offerte par la Convention internationale relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.

B.13.5. Par ailleurs, dans l'arrêt n° 32/2001, par lequel elle a rejeté le recours dirigé contre l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, la Cour a implicitement mais nécessairement jugé que cet article n'avait pas modifié l'article 57, § 2, précité.

B.13.6. La Cour ne peut donc, en vertu de l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, avoir égard à l'interprétation qui lui est soumise en ce qu'elle est incompatible avec ce qu'elle a jugé dans l'arrêt n° 32/2001.

B.14. Dès lors que le législateur n'a pas prévu une régularisation automatique, mais bien une procédure en vertu de laquelle il convient d'examiner cas par cas si les intéressés entrent en ligne de compte pour une régularisation, l'article 57, §§ 1er et 2, de la loi sur les C.P.A.S. ne peut être interprété en ce sens que les intéressés auraient droit, par la simple introduction de leur demande, et avant que cette demande ait été examinée et que leur séjour ait été régularisé, à une aide sociale complète.

B.15. Il découle de ce qui précède que l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S., lu isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, doit être interprété par les juges *a quo* en ce sens qu'il ne garantit qu'une aide médicale urgente aux étrangers qui introduisent une demande de régularisation tant que leur statut de séjour n'a pas été régularisé.

B.16. Les deux catégories de personnes comparées dans les questions préjudicielles sont donc : d'une part, les étrangers qui ont demandé à être reconnus comme réfugiés, dont la demande a été rejetée et qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire et alors que n'ont pas été tranchés les recours qu'ils ont introduits auprès du Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise en application de l'article 63.3 de la loi du 15 décembre 1980, ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés; d'autre part, les étrangers qui ont fait l'objet d'une décision négative du ministre de l'Intérieur, après avoir introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du

22 décembre 1999 et qui ont introduit un recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat, la loi du 22 décembre 1999 étant interprétée en ce sens qu'au cours de l'examen de la demande de régularisation, l'article 14 de cette loi ne fait pas obstacle à l'application de l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S.

B.17. Ces deux catégories de personnes diffèrent objectivement, ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt n° 131/2001, non seulement en ce qui concerne leur situation personnelle, mais aussi du point de vue des obligations qui incombent aux autorités à leur égard.

B.18. La procédure de reconnaissance du statut de réfugié s'inscrit dans le cadre d'obligations internationales auxquelles l'Etat a souscrit. La procédure de régularisation, en revanche, est une mesure qui relève du pouvoir d'appréciation souverain des autorités belges. Cette différence justifie également que l'Etat n'ait pas les mêmes obligations vis-à-vis de ces deux catégories d'étrangers.

B.19. La régularisation offre aux étrangers concernés une chance d'obtenir un statut de séjour légal, malgré leur séjour clandestin ou le fait que les procédures existant auparavant ont été épuisées, et donc aussi d'obtenir le droit à l'aide sociale, conformément à l'article 57, § 1er, de la loi sur les C.P.A.S. En attendant, l'aide médicale urgente leur est garantie. Sur la base de la circulaire du 6 avril 2000 concernant les autorisations provisoires d'occupation pour les ressortissants étrangers ayant introduit une demande de régularisation de séjour, modifiée par la circulaire du 6 février 2001, ils peuvent en outre obtenir une autorisation provisoire d'occupation et pourvoir ainsi à leur subsistance.

B.20. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas injustifié qu'en attendant la clôture de la procédure de régularisation, soit aussi longtemps qu'il n'est pas établi que les conditions pour obtenir la régularisation sont remplies, l'aide sociale garantie aux demandeurs de régularisation soit limitée à l'aide médicale urgente.

B.21. Il s'ensuit que la différence de traitement entre les deux catégories de personnes décrites dans les questions préjudicielles n'est pas discriminatoire.

B.22. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dont la portée n'a pas été modifiée par l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 et qui s'applique donc à l'étranger séjournant illégalement sur le territoire qui a introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999, aussi longtemps que son séjour n'est pas régularisé, ne viole pas les articles 10 et 11, lus isolément ou combinés avec les articles 23 et 191, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 décembre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior