

Numéro du rôle : 2892
Arrêt n° 205/2004 du 21 décembre 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, 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 A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 15 janvier 2004 en cause de M. Subash contre le centre public d'action sociale de Hoeselt, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 23 janvier 2004, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 23 et 191 de la Constitution, avec l'article 11.1 du Pacte international de New York du 19 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 13 de la Convention de Rome du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'il est interprété en ce sens qu'il traite différemment, d'une part, les étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume et qui ont introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 et qui ne peuvent être renvoyés en vertu de l'article 14 de la loi précitée et, d'autre part, les étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume et qui ont introduit une demande de régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 ? »

Le Conseil des ministres, d'une part, et M. Subash, demeurant à 1190 Bruxelles, chaussée de Forest 299/4, d'autre part, ont introduit un mémoire.

A l'audience publique du 15 septembre 2004 :

- ont comparu :
 - . Me A. Deswaef, avocat au barreau de Bruxelles, pour M. Subash;
 - . Me C. Dehout *loco* Me D. Gérard et Me P. Schaffner, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et J. Spreutels ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'appelant devant la Cour du travail est arrivé en Belgique le 24 avril 1996 et a introduit une demande d'asile, laquelle a été rejetée par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides par décision du 7 juin 1999. Par arrêt du 10 juillet 2002, le Conseil d'Etat a rejeté le recours formé contre cette décision. Par suite de cet arrêt, le C.P.A.S. de Hoeselt a décidé de mettre fin, dès le 1er octobre 2002, à l'aide sociale dont l'intéressé bénéficiait depuis 1996.

Le 8 mai 2002, l'appelant avait introduit une demande de régularisation de séjour sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980. Dans l'attente d'une décision, il a demandé au C.P.A.S. de continuer à lui accorder l'aide sociale, ce que le C.P.A.S. a refusé.

En appel, l'appelant demande à titre principal la continuation de l'aide sociale qui lui était accordée antérieurement. Subsidiairement, il demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour d'arbitrage. Il aperçoit en effet une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, l'étranger qui introduit une demande de régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 et qui, en attendant une décision, n'a pas droit à une aide sociale complète et, d'autre part, l'étranger qui introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999, interprétée en ce sens que l'intéressé, en attendant une décision relative à cette demande, aurait droit à une aide sociale complète.

La Cour du travail constate que la Cour d'arbitrage et la Cour de cassation ont adopté des points de vue différents en ce qui concerne l'application de l'article 57, § 2, de la loi organique précitée aux étrangers qui ont introduit une demande de régularisation, en application de la loi du 22 décembre 1999, et décide de poser une question préjudicielle.

III. *En droit*

- A -

Position de M. Subash

A.1.1. L'appelant devant la Cour du travail estime qu'il entre en ligne de compte pour être régularisé sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980. Il convient de déduire de l'article 23 de la Constitution et des articles 1er et 57, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 que l'exclusion des étrangers illégaux du bénéfice de l'aide sociale ne s'appliquerait pas aux étrangers qui se trouvent dans l'impossibilité de retourner dans leur pays d'origine et qui pourraient être régularisés.

A.1.2. La situation de l'étranger qui demande une régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 est comparable à la situation de ceux qui demandent une régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999, dès lors que ces personnes sont, dans les deux cas, tolérées dans le pays durant l'examen de leur demande.

Si l'on suit l'interprétation selon laquelle les étrangers qui introduisent une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 auraient droit à une aide sociale complète du C.P.A.S. (Cass., 17 juin 2002), les personnes qui ont introduit une demande de régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 devraient aussi, par analogie, disposer du même droit.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres aborde en premier lieu la situation de l'étranger qui a introduit une demande de régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 et il se réfère, à cet égard, à l'arrêt n° 89/2002, dans lequel la Cour a considéré que l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. n'était pas contraire à la Constitution en tant qu'il limite le droit à l'aide sociale de ces personnes à l'aide médicale urgente.

Dans un arrêt du 21 avril 1997, la Cour de cassation a considéré qu'une demande de régularisation fondée sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 n'entraînait aucun droit à l'aide sociale.

L'introduction d'une demande fondée sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 constitue un recours gracieux qui ne rend pas inopérant un ordre de quitter le territoire. La circonstance qu'il n'est pas procédé à l'exécution forcée de cet ordre n'implique pas que celui-ci perde son caractère définitif et exécutoire.

A.2.2. Dans la question préjudicielle, la situation de l'étranger qui introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 15 décembre 1980 est comparée à la situation de l'étranger qui introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999, interprétée en ce sens que cette dernière loi garantirait à l'étranger concerné une aide sociale complète pendant l'examen de sa demande.

A.2.3. Selon le Conseil des ministres, il a été souligné à plusieurs reprises, lors de l'adoption de la loi du 22 décembre 1999, que la demande de régularisation ne modifiait pas le statut juridique du demandeur et ne faisait, en soi, naître aucun droit à l'aide sociale. C'est pourquoi l'article 57, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 n'a pas été modifié. La volonté du législateur est manifeste. Il n'a pas voulu que le simple fait d'introduire une demande de régularisation ouvre le droit à l'aide sociale dans le chef d'étrangers qui n'y avaient pas droit auparavant, en vertu de l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. A l'appui de sa thèse, le Conseil des ministres renvoie à l'exposé des motifs de la loi du 22 décembre 1999, aux travaux préparatoires et à plusieurs déclarations dans ce sens des ministres compétents.

A.2.4. Le Conseil des ministres relève la divergence jurisprudentielle entre la Cour d'arbitrage et la Cour de cassation. Dans ses arrêts n^{os} 131/2001, 14/2002, 15/2002, 16/2002 et 17/2002, la Cour d'arbitrage a dit que l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S., interprété en ce sens que le droit à l'aide sociale de l'étranger qui séjourne illégalement sur le territoire et qui a introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 est limité à l'aide médicale urgente aussi longtemps que son séjour n'est pas régularisé, ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en corrélation avec d'autres dispositions constitutionnelles et des dispositions de droit international.

A.2.5. Dans des arrêts du 17 juin 2002 et 7 octobre 2002, la Cour de cassation a dit que l'article 57, § 2, ne s'appliquait pas à l'étranger qui a introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 et qui a donc droit à une aide sociale complète. La Cour motive cette décision par le fait qu'en vertu de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, « il ne peut pas être procédé matériellement à un éloignement » de l'étranger concerné pendant l'examen de sa demande. Toutefois, estime le Conseil des ministres, la Cour de cassation fait ainsi fi des termes de la loi et des travaux préparatoires, qui sont d'une clarté absolue.

Selon le Conseil des ministres, ces arrêts contiennent une contradiction interne en tant qu'ils considèrent, d'une part, que le séjour des intéressés reste illégal, adoptant ainsi la même position que la Cour d'arbitrage, mais, d'autre part, que l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. ne s'applique pas. De surcroît, l'arrêt du 7 octobre 2002 a été rendu dans une affaire où la Cour de cassation avait posé une question préjudicielle, à laquelle la Cour d'arbitrage a répondu par son arrêt n^o 15/2002, de sorte que la Cour de cassation aurait dû, en vertu de l'article 28 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, se conformer à l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

A.2.6. S'agissant de la différence de traitement qui fait l'objet de la question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que les étrangers qui introduisent une demande de régularisation, d'une part, sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 et, d'autre part, sur la base de la loi du 22 décembre 1999, se trouvent dans des situations comparables. Il s'agit de deux catégories de personnes qui séjournent illégalement sur le territoire mais sont tolérées sur le territoire pendant l'examen de leur demande.

L'interprétation selon laquelle les demandeurs d'une régularisation, sur la base de la loi du 22 décembre 1999 ont droit à l'aide sociale complète conduit dès lors à un traitement inégal de deux catégories de justiciables, pour lequel n'existe aucune justification objective et raisonnable. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle ainsi interprétée appelle dès lors une réponse affirmative.

- 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. La question préjudicielle concerne 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 séjournent 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. »

B.1.6. L'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers dispose :

« Pour pouvoir séjourner dans le Royaume au-delà du terme fixé à l'article 6 l'étranger qui ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 10 doit y être autorisé par le (Ministre) ou son délégué.

Sauf dérogations prévues par un traité international, par une loi ou par un arrêté royal, cette autorisation doit être demandée par l'étranger auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger.

Lors de circonstances exceptionnelles, cette autorisation peut être demandée par l'étranger auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne, qui la transmettra au (Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences) ou à son délégué. Elle sera dans ce cas délivrée en Belgique. »

Quant au fond

B.2. Le juge *a quo* demande 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 établit une différence de traitement entre, d'une part, les étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume et ont introduit une « demande de régularisation » sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 et, d'autre part, les étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume et ont introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999, dans l'interprétation selon laquelle une aide sociale complète serait garantie à cette dernière catégorie de personnes et non à la première pendant l'examen de leur demande de régularisation.

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^o 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^o 2-202/3, p. 23). » (considérant B.4.2)

Dans l'arrêt n^o 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^o 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^o 106/2000, B.6 et arrêt n^o 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 accordée aux demandeurs de régularisation. 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. 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 DOC 50-0234/005, 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 accordée 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. Le juge *a quo* soumet 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 du juge *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 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 le juge *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 complète par le C.P.A.S. 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 la question préjudicielle, 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 du juge *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 du juge *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 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 57^{ter} 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 le juge *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.

Il n'existe donc pas de différence de traitement entre, d'une part, les étrangers qui séjournent illégalement dans le pays et qui ont introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 et, d'autre part, les étrangers qui séjournent illégalement dans le pays et qui ont introduit une demande d'autorisation de séjour dans le Royaume sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

B.16. La question préjudicielle appelle 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, et qui s'applique aussi à l'étranger séjournant illégalement sur le territoire et qui a introduit une demande d'autorisation de séjour dans le Royaume sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, aussi longtemps qu'il n'est pas autorisé à séjourner dans le Royaume, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 23 et 191 de la Constitution, avec l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 21 décembre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts