

Numéro du rôle : 5401
Arrêt n° 106/2012 du 9 août 2012

A R R E T

En cause : la demande de suspension de l'article 6 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile, introduite par Aku Ekpe.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 mai 2012 et parvenue au greffe le 16 mai 2012, Aku Ekpe, demeurant à 4020 Liège, rue Fisen 18, a introduit une demande de suspension de l'article 6 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile (publiée au *Moniteur belge* du 17 février 2012, deuxième édition).

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

Par ordonnance du 23 mai 2012, la Cour a fixé l'audience au 26 juin 2012, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 15 juin 2012 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai à la partie requérante.

Le Conseil des ministres a introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 26 juin 2012 :

- ont comparu :
 - . Me D. Andrien, avocat au barreau de Liège, pour la partie requérante;
 - . Me F. Gosselin, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. De Groot 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 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. La partie requérante expose qu'elle a introduit une demande d'asile en Belgique le 11 février 2010. Par décision du 28 janvier 2011, le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a refusé de lui reconnaître le statut de réfugiée ainsi que le bénéfice de la protection subsidiaire. Le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté le recours formé contre cette décision par arrêt du 19 septembre 2011. Elle a introduit un pourvoi en cassation contre cet arrêt, pourvoi qui a été déclaré admissible par ordonnance du Conseil d'Etat du 17 octobre 2011.

Elle expose également que le centre public d'action sociale, qui était compétent pour lui octroyer l'aide à laquelle elle avait droit en tant que demandeuse d'asile, lui a retiré toute aide par décision du 13 janvier 2012, avec effet au 1er décembre 2011, au motif qu'un ordre de quitter le territoire lui avait été notifié. Elle a saisi le tribunal du travail d'un recours contre cette décision. Elle fait valoir que la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile, dont elle demande la suspension et l'annulation, l'empêche d'obtenir l'aide à laquelle elle pouvait prétendre avant son entrée en vigueur.

Quant à la demande de suspension

En ce qui concerne le moyen unique

A.2. La partie requérante prend un moyen unique de la violation, par le nouvel article 6, § 1er, de la loi du 12 janvier 2007, des articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution. Elle fait valoir que cette nouvelle disposition prive les demandeurs d'asile de l'aide matérielle malgré l'admissibilité du pourvoi en cassation. En effet, cette aide prend fin dès que le délai d'exécution de l'ordre de quitter le territoire notifié expire, alors même qu'un pourvoi en cassation admissible a été introduit au Conseil d'Etat et est pendant. Elle soutient que cette disposition est incompatible avec ce que la Cour a jugé par les arrêts n^{os} 43/98 et 57/2000. Elle rappelle par ailleurs qu'une procédure de filtrage rigoureuse est mise en place pour les recours en cassation administrative par l'article 20 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

A.3.1. Le Conseil des ministres suppose que la discrimination alléguée par la partie requérante concerne deux catégories d'étrangers et en conclut que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 191 de la Constitution, cette disposition ne concernant que les différences de traitement entre Belges et étrangers.

A.3.2. Le Conseil des ministres soulève ensuite une exception d'irrecevabilité du moyen, tirée du défaut d'identification des catégories de personnes comparées. Il fait valoir que la partie requérante n'indique pas suffisamment en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

A.3.3. Le Conseil des ministres pense pouvoir déduire de l'argumentation de la partie requérante qu'elle critique la situation nouvelle introduite par la disposition attaquée par rapport à la situation ancienne en ce que, avant la modification législative litigieuse, les demandeurs d'asile bénéficiaient de l'aide matérielle ou sociale pendant toute la procédure d'asile en ce compris le recours au Conseil d'Etat, alors que depuis l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, cette aide n'est plus octroyée durant la procédure au Conseil d'Etat. Il estime qu'en ce qu'ils invoquent une discrimination provenant de l'application d'une nouvelle législation comparée à l'ancienne, la demande de suspension et le recours en annulation sont manifestement non fondés. Il ajoute qu'il ne suffit pas d'invoquer également la violation de l'article 23 de la Constitution pour pouvoir se passer d'établir une comparaison entre catégories de personnes et qu'en l'espèce, tous les étrangers concernés, à savoir les demandeurs d'asile, sont traités de manière rigoureusement équivalente.

A.3.4. Le Conseil des ministres estime qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle que la disposition en cause ne pourrait créer une mesure discriminatoire en ce qu'elle remplace la législation ancienne par une nouvelle législation. Il fait valoir qu'en effet, toute nouvelle législation entraîne forcément une différence de traitement entre les personnes à qui elle s'applique et les personnes qui se sont vu appliquer le régime ancien et qu'elle n'en est pas pour autant discriminatoire.

A.3.5. A titre strictement subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée est conforme à la directive 2008/115/CE du Parlement et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Il souligne à cet égard que le droit européen n'impose pas d'accorder une aide matérielle et sociale jusqu'à l'issue des procédures judiciaires, c'est-à-dire, en l'espèce, jusqu'à la fin de la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat. Il insiste sur le fait que c'est précisément parce que la législation sur la procédure d'asile belge ne confère aucun caractère suspensif à l'introduction du recours en cassation administrative que le législateur a pu retirer le bénéfice de l'aide durant cette procédure.

A.3.6. Quant à la violation invoquée de l'article 23 de la Constitution, le Conseil des ministres rappelle que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation pour garantir les droits consacrés par cette disposition et que la Cour ne peut censurer que les appréciations manifestement déraisonnables, ce qui n'est certainement pas le cas en l'espèce.

En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable

A.4. En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable, la partie requérante fait valoir que la norme dont elle demande la suspension a pour effet de la priver des moyens de vivre dans le respect de la dignité humaine, puisqu'elle la prive du minimum vital. Elle expose que la suspension de la disposition attaquée lui permettra de bénéficier à nouveau de ce minimum vital et de suivre efficacement sa procédure en cours au Conseil d'Etat. Elle ajoute que le fait de demander au tribunal du travail saisi d'interroger la Cour à titre préjudiciel ne pourrait mettre fin dans un délai raisonnable et utile au préjudice qu'elle subit.

A.5. Le Conseil des ministres relève qu'il ressort de l'exposé des faits présentés dans la requête que c'est suite à une décision du CPAS de Liège du 13 janvier 2012, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, que la partie requérante a été privée de toute aide. Il en déduit, d'une part, que le préjudice invoqué par la partie requérante, à savoir la fin du bénéfice de l'aide, était déjà réalisé dans son chef avant l'introduction de son recours et, d'autre part, que cette suppression de l'aide n'a pas pour origine directe l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, mais exclusivement une décision administrative individuelle prise plus de trois mois avant l'entrée en vigueur de celle-ci.

Il en conclut qu'il n'est pas établi que l'exécution immédiate de l'article 6 de la loi du 19 janvier 2012 puisse causer un préjudice grave difficilement réparable.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. La demande de suspension porte sur l'article 6 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile, qui dispose :

« A l'article 6, § 1er, de la même loi, modifié par la loi du 30 décembre 2009, les modifications suivantes sont apportées :

a) dans l'alinéa 1er, les mots ' , alinéa 2, ' sont remplacés par les mots ' et de l'article 35/2 ';

b) dans le même alinéa, tous les mots suivant les mots ' toute la procédure d'asile ' sont abrogés;

c) l'alinéa 2 est abrogé;

d) l'alinéa 3, qui devient l'alinéa 2, est remplacé par ce qui suit :

‘ En cas de décision négative rendue à l’issue de la procédure d’asile, l’aide matérielle prend fin lorsque le délai d’exécution de l’ordre de quitter le territoire notifié au demandeur d’asile a expiré. ’ ».

B.1.2. Avant sa modification par la disposition attaquée, l’article 6, § 1er, de la loi du 12 janvier 2007 sur l’accueil des demandeurs d’asile et de certaines autres catégories d’étrangers disposait :

« Sans préjudice de l’application de l’article 4, alinéa 2, de la présente loi, le bénéfice de l’aide matérielle s’applique à tout demandeur d’asile dès l’introduction de sa demande d’asile et produit ses effets pendant toute la procédure d’asile en ce compris pendant le recours introduit devant le Conseil du Contentieux des Etrangers sur la base de l’article 39/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers. Le bénéfice de l’aide matérielle s’applique également pendant le recours en cassation administrative introduit devant le Conseil d’Etat sur la base de l’article 20, § 2, alinéa 3, des lois sur le Conseil d’Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le bénéfice de l’aide matérielle est maintenu durant les délais pour introduire les recours visés à l’alinéa précédent.

En cas de décision négative rendue à l’issue de la procédure d’asile, l’aide matérielle prend fin :

1° à l’issue d’un délai de cinq jours qui suit la date à laquelle une décision d’un des organes visés à l’alinéa 1er devient définitive et non susceptible de recours si, à ce moment, le délai d’exécution de l’ordre de quitter le territoire notifié au demandeur d’asile a expiré;

2° le lendemain du jour où expire le délai d’exécution de l’ordre de quitter le territoire notifié au demandeur d’asile si à la date à laquelle une décision d’un des organes visés à l’alinéa 1er devient définitive et non susceptible de recours, le délai d’exécution de l’ordre de quitter le territoire n’a pas encore expiré, mais au plus tôt à l’issue d’un délai de cinq jours à compter de la décision susmentionnée.

Le bénéfice de l’aide matérielle s’applique également aux membres de la famille du demandeur d’asile.

Le bénéfice de l’aide matérielle prend toutefois fin en cas de recours introduit devant le Conseil d’Etat contre la décision d’octroi de la protection subsidiaire et de refus du statut de réfugié. Le bénéfice de l’aide matérielle prend également fin lorsqu’une autorisation de séjour est accordée pour plus de trois mois sur la base de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, à une personne dont la procédure d’asile ou la procédure devant le Conseil d’Etat est toujours en cours ».

B.1.3. A la suite de sa modification par la disposition attaquée et avant sa modification par la loi du 22 avril 2012, l'article 6, § 1er, de la loi du 12 janvier 2007 était ainsi rédigé :

« Sans préjudice de l'application de l'article 4 et de l'article 35/2 de la présente loi, le bénéfice de l'aide matérielle s'applique à tout demandeur d'asile dès l'introduction de sa demande d'asile et produit ses effets pendant toute la procédure d'asile.

En cas de décision négative rendue à l'issue de la procédure d'asile, l'aide matérielle prend fin lorsque le délai d'exécution de l'ordre de quitter le territoire notifié au demandeur d'asile a expiré.

Le bénéfice de l'aide matérielle s'applique également aux membres de la famille du demandeur d'asile.

Le bénéfice de l'aide matérielle prend toutefois fin en cas de recours introduit devant le Conseil d'Etat contre la décision d'octroi de la protection subsidiaire et de refus du statut de réfugié. Le bénéfice de l'aide matérielle prend également fin lorsqu'une autorisation de séjour est accordée pour plus de trois mois sur la base de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à une personne dont la procédure d'asile ou la procédure devant le Conseil d'Etat est toujours en cours ».

Quant à la demande de suspension

B.2. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable

B.3. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate des normes attaquées cause à la partie requérante un préjudice grave, qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ces normes.

B.4. En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable, la partie requérante fait valoir que la norme dont elle demande la suspension a pour effet de la priver des moyens de vivre dans le respect de la dignité humaine, puisqu'elle la prive du minimum vital. Elle expose que la suspension de la disposition attaquée lui permettra de bénéficier à nouveau de ce minimum vital et de suivre efficacement sa procédure en cours au Conseil d'Etat. Elle ajoute que le fait de demander au tribunal du travail saisi d'interroger la Cour à titre préjudiciel ne pourrait mettre fin dans un délai raisonnable et utile au préjudice qu'elle subit. Elle précise qu'« à défaut pour la norme d'être suspendue pour l'audience de réouverture des débats du 5 septembre 2012, ou peu de temps après, le tribunal sera tenu d'appliquer la loi et de rejeter le recours dont [elle] l'a saisi ».

B.5. En tant que demandeuse d'asile, la partie requérante a bénéficié d'abord d'une aide matérielle en centre d'accueil (FEDASIL); il ressort du jugement du Tribunal du travail de Liège du 2 mai 2012 produit en annexe à la requête qu'en date du 19 août 2011, le « code 207 » imposant à la partie requérante de résider dans un centre FEDASIL a été supprimé. Depuis, elle a demandé une aide sociale auprès du centre public d'action sociale (CPAS) sur la base de l'article 8 de la loi du 12 janvier 2007 et de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Cette aide lui a été initialement accordée mais il y a été mis fin le 10 janvier 2012 par le CPAS.

B.6. Il ressort également du jugement précité que la partie requérante conteste devant le Tribunal du travail de Liège la « décision du CPAS de Liège du 10 janvier 2012 qui lui retire toute aide avec effet au 1er décembre 2011 au motif qu'un ordre de quitter le territoire lui a été notifié ».

B.7. La disposition dont la suspension est demandée est entrée en vigueur le 31 mars 2012 et n'a pas d'effet rétroactif. Elle ne peut avoir aucun effet quant à l'appréciation par le Tribunal du travail de Liège de la légalité d'une décision antérieure à cette date.

B.8. Il s'ensuit qu'une suspension de la disposition attaquée ne serait pas de nature à éviter que son application immédiate cause à la partie requérante le préjudice allégué.

B.9. Dès lors qu'il n'est pas satisfait à la condition relative au risque de préjudice grave difficilement réparable, la demande de suspension doit être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 9 août 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

R. Henneuse