

Numéros du rôle : 5465 et 5467
Arrêt n° 95/2014 du 30 juin 2014

A R R E T

En cause : les recours en annulation partielle de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile, introduits par l'ASBL « Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone » et autres et par Roger Hallemans et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 3 août 2012 et parvenue au greffe le 6 août 2012, un recours en annulation des articles 4, c), 5, 6, 11 et 12 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) a été introduit par l'ASBL « Défense des Enfants – International – Belgique -Branche francophone (D.E.I. Belgique) », l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » et l'ASBL « ATD Quart Monde Belgique », assistées et représentées par Me D. Dupuis, avocat au barreau de Bruxelles.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 août 2012 et parvenue au greffe le 20 août 2012, un recours en annulation de l'article 12 de la même loi a été introduit par Roger Halleman, l'ASBL « Conseil Médical du CHU BRUGMANN », l'association de droit public « Association Hospitalière d'Anderlecht, Saint-Gilles, Etterbeek et Ixelles – Hôpitaux Iris Sud », l'association de droit public « Association Hospitalière de Bruxelles – Hôpital Universitaire des Enfants Reine Fabiola », l'association de droit public « Association Hospitalière de Bruxelles – Centre Hospitalier Universitaire Saint-Pierre », l'association de droit public « Association Hospitalière de Bruxelles et de Schaerbeek - Centre Hospitalier Universitaire Brugmann » et l'association de droit public « Association Hospitalière de Bruxelles – Centre Hospitalier Universitaire Jules Bordet », assistés et représentés par Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5465 et 5467 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Liga voor Mensenrechten », assistée et représentée par Me D. Pattyn, avocat au barreau de Bruges, dans l'affaire n° 5465;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me F. Gosselin, avocat au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 10 juillet 2013 :

- ont comparu :

- . Me D. Dupuis, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5465;

- . Me C. Dony, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5467;

. Me J. Laurent, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me F. Gosselin, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Par ordonnance du 8 octobre 2013, la Cour a rouvert les débats et fixé l'audience au 12 novembre 2013, après avoir invité les parties à exposer, dans un mémoire complémentaire qui pouvait être introduit au greffe le 5 novembre 2013 au plus tard, et qu'elles communiqueraient aux autres parties dans le même délai, leur point de vue sur l'incidence éventuelle des articles 22 et 23 de la loi du 8 mai 2013 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale » sur les articles 4 et 6 de la loi du 12 janvier 2007 « sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers » et sur la loi du 8 juillet 1976 « organique des centres publics d'action sociale », dont la modification intervenue par la loi du 19 janvier 2012 est attaquée dans les affaires jointes portant les numéros de rôle 5465 et 5467.

Les parties requérantes et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires complémentaires.

A l'audience publique du 12 novembre 2013 :

- ont comparu :

. Me D. Dupuis et Me M. Sasse, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5465;

. Me C. Dony, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5467;

. Me V. Vander Geeten, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me F. Gosselin, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt des parties requérantes

A.1.1. Les deux premières parties requérantes dans l'affaire n° 5465 citent plusieurs arrêts de la Cour dans lesquels leur intérêt à agir a été reconnu. Quant à la troisième partie requérante, elle expose que les objectifs principaux qu'elle poursuit sont de détecter et connaître les situations de grande pauvreté et d'exclusion sociale et culturelle et de lutter contre celles-ci. A ce titre, elles disposent d'un intérêt à agir devant la Cour.

A.1.2. Les parties requérantes deux à sept dans l'affaire n° 5467 produisent en annexe de leur requête les délibérations décidant d'introduire le recours et autorisant celui-ci. Elles exposent qu'elles sont susceptibles d'être affectées par l'application des dispositions litigieuses en ce que la prise en charge des prestations de soins réalisées dans le cadre de l'aide médicale urgente par les médecins et les hôpitaux belges durant, au minimum, les trois premiers mois du séjour en Belgique des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et de leur famille ne sera plus assurée par les centres publics d'action sociale. Les parties requérantes indiquent qu'elles devraient dès lors subir un important préjudice financier par l'application des dispositions attaquées.

Quant au premier requérant dans la même affaire, il exerce la fonction de médecin sous le statut social de travailleur indépendant au sein des hôpitaux « Iris Sud ». Le requérant expose que dans l'exercice de son art, il peut devoir accomplir des prestations relevant de l'aide médicale urgente. Il encourt donc le risque de ne pas percevoir de rémunération pour ces prestations dans la mesure où le centre public d'action sociale ne pourrait plus accorder l'aide médicale urgente et ne rétribuerait plus le médecin pour les prestations accomplies en faveur d'un ressortissant d'un des Etats membres de l'Union européenne et de sa famille dans les trois premiers mois de leur arrivée sur le territoire belge.

A.1.3. L'ASBL « Liga voor Mensenrechten », partie intervenante dans l'affaire n° 5465, renvoie à l'article 3 de ses statuts ainsi qu'à de nombreux arrêts de la Cour dans lesquels celle-ci aurait reconnu son intérêt à agir, pour justifier la recevabilité de son mémoire en intervention.

A.2.1. D'après le Conseil des ministres, le document produit par la première partie requérante dans l'affaire n° 5465 ne permet pas d'établir que la décision d'agir a été adoptée régulièrement par son conseil d'administration. Il en irait de même en ce qui concerne la décision d'agir produite par la troisième partie requérante.

A.2.2. S'agissant des troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième parties requérantes dans l'affaire n° 5467, il résulterait des pièces produites que les décisions d'introduire le recours ont été prises par les directeurs généraux des associations d'hôpitaux, sans que l'urgence de ces décisions ait été invoquée, alors qu'en principe le pouvoir d'agir en justice appartient à leur seul conseil d'administration. Le recours introduit par les parties requérantes précitées doit donc être déclaré irrecevable.

A.2.3. Quant aux première et deuxième parties requérantes dans la même affaire, elles resteraient en défaut d'établir qu'elles sont susceptibles d'être affectées défavorablement par l'article 12 de la loi attaquée, seule disposition dont elles poursuivent l'annulation.

A.3.1. Dans leur mémoire en réponse, les première et troisième parties requérantes dans l'affaire n° 5465 renvoient à l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et précisent qu'il ne leur a jamais été demandé à ce jour de produire la preuve de la décision d'intenter un recours devant la Cour. Elles produisent pour autant que de besoin un extrait du procès-verbal de leur conseil d'administration reprenant la date à laquelle celui-ci s'est réuni ainsi que le nom des administrateurs présents.

A.3.2. Les parties requérantes trois à sept dans l'affaire n° 5467 souhaitent rappeler les circonstances qui démontrent le caractère urgent de la prise de décision des directeurs généraux de leurs associations pour agir devant la Cour. Elles relèvent, en particulier, que les recours sont concentrés sur l'article 12 de la loi attaquée, lequel a fait l'objet d'une circulaire du 28 mars 2012. C'est cette circulaire qui aurait pour la première fois indiqué publiquement que la prise en charge des frais relatifs à l'aide médicale urgente ne serait plus assurée par les centres publics d'action sociale durant au minimum les trois premiers mois du séjour en Belgique de ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et de leur famille.

A la suite de la publication de cette circulaire, le réseau Iris, qui regroupe les cinq hôpitaux publics de Bruxelles, a été interpellé par les conséquences de l'article 12 de la loi attaquée. Il a consulté les différents hôpitaux bruxellois de son réseau pour obtenir leur avis quant à cette disposition et à ses implications en termes de financement de l'aide médicale urgente. Il a été conclu que l'article 12 attaqué leur était préjudiciable et qu'il convenait dès lors d'introduire un recours en annulation le plus rapidement possible auprès de la Cour.

Les parties requérantes trois à sept dans l'affaire n° 5467 ajoutent que les ratifications de décisions d'agir ont été décidées après l'introduction du recours et qu'elles sont en mesure de produire ces ratifications.

A.3.3. Pour justifier son intérêt à agir, la première partie requérante dans l'affaire n° 5467 décrit la façon dont les médecins du département « USI [Unité de soins intensifs] et Urgences » de l'ensemble des sites des hôpitaux « IRIS Sud » sont rémunérés pour démontrer le préjudice financier qui résulte de l'article 12 attaqué. Les honoraires font ainsi l'objet d'une perception centralisée et sont ensuite redistribués entre les médecins, ce qui signifie qu'un manque à gagner quelconque se répercute sur les médecins du département.

Quant à la deuxième partie requérante dans la même affaire, elle relève que le conseil médical est l'organe qui, conformément à l'article 133 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 relative aux hôpitaux et à d'autres établissements de soins, représente les médecins hospitaliers au sein de l'hôpital. Son avis est sollicité lorsque le mode de rémunération des médecins subit des modifications.

A.4.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres s'en réfère à la sagesse de la Cour en ce qui concerne la recevabilité du recours introduit par les première et troisième parties requérantes dans l'affaire n° 5465.

A.4.2. Il continue de soutenir, s'agissant des parties requérantes trois à sept dans l'affaire n° 5467, que celles-ci n'étaient pas confrontées à une situation d'urgence qui peut justifier que la décision d'agir a été prise par les directeurs généraux des associations d'hôpitaux et non par leur conseil d'administration.

Quant aux ratifications qui ont été décidées par ledit conseil d'administration, elles ne pourraient être prises en considération puisqu'elles ne sont intervenues que postérieurement à l'expiration du délai de recours. Le Conseil des ministres relève encore qu'aucune décision de ratification n'a été produite en ce qui concerne la troisième partie requérante.

A.4.3. S'agissant des première et deuxième parties requérantes, aucune des pièces produites ne permettrait d'établir qu'elles sont susceptibles d'être affectées défavorablement par l'article 12 de la loi attaquée.

Quant au fond

Les moyens dirigés contre l'article 4, alinéa 1er, c), et l'article 5 de la loi attaquée, dans l'affaire n° 5465.

A.5.1. Un premier moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec ses articles 10 et 11, avec la directive européenne 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, avec les articles 2, 4, 9, 11 et 23 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies), avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, et avec les articles 13, 30 et E de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996.

A.5.2. Les parties requérantes soutiennent que l'article 23 de la Constitution édicte un droit subjectif d'application immédiate bénéficiant à toute personne. Il serait porté atteinte à cette disposition par le fait de supprimer les droits à l'aide matérielle aux demandeurs d'asile qui introduisent une deuxième demande d'asile tant que le dossier n'a pas été transmis par l'Office des étrangers au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

Les dispositions attaquées violeraient également le principe de *standstill* que la Cour attache audit article 23 de la Constitution.

Le législateur a justifié les dispositions attaquées par la volonté, d'une part, de décourager un certain nombre de deuxièmes demandes dont le seul but est de prolonger le droit à l'accueil et, d'autre part, de désengorger les structures d'accueil.

D'après les parties requérantes, de tels objectifs pourraient être atteints par des mesures moins radicales que celles qui consistent en la limitation du droit d'accueil de demandeurs d'asile. La législation attaquée constituerait un net recul du droit à l'accueil des personnes concernées sous l'ancienne législation. En effet, le demandeur d'asile qui formulait une troisième demande pouvait encore bénéficier d'un droit à l'aide sociale sous la forme d'une aide financière du centre public d'action sociale. Or, les dispositions attaquées ont pour conséquence de priver le demandeur d'asile qui a introduit une deuxième demande d'asile, tant du droit à l'aide matérielle que du droit à l'aide sociale.

A.5.3. Il est également soutenu qu'en contrariété avec la directive 2003/9/CE, il n'y a, dans la pratique, aucune décision motivée prise au cas par cas, objectivement et impartialement, en ce qui concerne l'aide sociale à accorder aux personnes concernées, les dispositions attaquées ayant pour conséquence que le droit à l'aide matérielle est supprimé d'office lorsque le demandeur d'asile introduit une deuxième demande.

Les parties requérantes insistent sur le fait que, depuis la modification, par la loi du 30 décembre 2009, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, Fedasil refuse de manière systématique l'aide matérielle aux demandeurs d'asile qui introduisent une troisième demande d'asile sans motiver sa décision de manière individuelle. Ce faisant, Fedasil violerait de manière systématique l'article 16 de la directive.

Au regard de la pratique de Fedasil, il y aurait tout lieu de croire que la garantie inscrite à l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007, qui veut que la décision soit motivée individuellement, n'aurait aucun effet, dès lors que les dispositions attaquées auraient pour conséquence de permettre à Fedasil de supprimer d'office le droit à l'aide matérielle lorsque le demandeur d'asile introduit une deuxième demande.

A.5.4. En ce qui concerne la violation de l'article 23 de la Constitution lu en combinaison avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et plus particulièrement ses articles 2, 9, 11 et 12, il est soutenu que les dispositions attaquées méconnaîtraient l'essence même du Pacte qui veut que les Etats se dirigent progressivement vers une consécration toujours plus généreuse des droits concernés.

A.5.5. Eu égard à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, les dispositions attaquées auraient pour conséquence possible que le demandeur d'asile soit contraint de vivre dans la rue, sans nourriture ni accompagnement social. Ces dispositions violeraient également la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 en permettant de refuser le droit à un logement, à la nourriture et à l'habillement à certains demandeurs d'asile qui sont en séjour régulier.

Il est de ce fait soutenu que les dispositions attaquées instaурeraient une différence de traitement discriminatoire entre les étrangers, basée sur le critère de la fortune, selon qu'ils ont, ou non, les moyens financiers de subvenir à leurs besoins pendant la durée de la procédure.

Les dispositions attaquées seraient également discriminatoires en traitant de manière identique les demandeurs d'asile qui introduisent une deuxième demande d'asile par rapport aux étrangers qui sont en séjour irrégulier, sans que cela repose sur une justification objective et raisonnable.

A.6.1. Le Conseil des ministres rappelle, dans son mémoire, que les droits consacrés par l'article 23 de la Constitution supposent une large marge d'appréciation dans le chef du législateur, ce qui implique que la Cour

ne peut sanctionner que les appréciations manifestement déraisonnables de celui-ci dans les mesures qu'il prend pour atteindre les objectifs visés.

Le Conseil des ministres souligne également que, dans son arrêt n° 135/2011, du 27 juillet 2011, la Cour s'est prononcée sur la compatibilité, avec l'article 23 de la Constitution, de l'ancienne version de l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007, telle qu'elle résultait de la loi du 30 décembre 2009 et qui permettait à Fedasil de ne pas accorder l'aide matérielle au demandeur d'asile qui introduit une troisième demande d'asile.

D'après le Conseil des ministres, le même raisonnement que celui qui a été suivi par la Cour dans cet arrêt devrait être adopté en l'espèce. A son estime, la restriction résultant des dispositions contestées n'est en rien disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Il s'agit simplement d'éviter que le fait d'introduire une deuxième demande d'asile donne automatiquement droit à une prolongation de l'accueil afin de décourager les demandes qui ne sont pas fondées sur des éléments nouveaux. Le Conseil des ministres rappelle ensuite qu'en vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007, tel qu'il a été modifié par l'article 6 de la loi attaquée, l'aide matérielle ne prend fin que lorsque le délai d'exécution de l'ordre de quitter le territoire a expiré, soit à l'issue d'un délai de trente jours.

Selon le Conseil des ministres, il n'existait pas de mesure moins attentatoire au droit des personnes concernées. En effet, l'accélération des procédures de traitement des demandes d'asile suggérée par les parties requérantes ne serait nullement de nature à éviter les demandes abusives.

Le Conseil des ministres poursuit en indiquant que l'identité de traitement de la catégorie d'étrangers concernés avec les étrangers en séjour irrégulier n'emporte aucune violation du principe d'égalité et de non-discrimination dès lors que les étrangers ont droit à une aide matérielle dès l'instant où la deuxième demande d'asile est jugée recevable et où elle ne peut prendre fin qu'à l'expiration du délai d'exécution de l'ordre de quitter le territoire, soit à un moment où le demandeur débouté n'est plus en séjour légal sur le territoire.

A.6.2. Quant à la prétendue contrariété à la directive 2003/9/CE, le Conseil des ministres indique qu'il suffit de constater que, conformément aux paragraphes 4 et 5 de l'article 16 de la directive, le retrait de l'aide matérielle ne peut intervenir qu'après le rejet de la première demande d'asile et doit nécessairement faire l'objet d'une décision motivée individuellement, en vertu de l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007.

A.6.3. Le Conseil des ministres réfute également la prétendue contrariété de la loi attaquée à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Charte sociale européenne. Enfin, le Conseil des ministres conteste le fait que les dispositions litigieuses porteraient atteinte au droit d'introduire une nouvelle demande d'asile. En effet, si des éléments nouveaux sont invoqués, la demande sera jugée recevable avec pour conséquence que le demandeur aura à nouveau droit à l'aide matérielle.

A.7.1. A titre liminaire, les parties requérantes dans l'affaire n° 5465 soutiennent, dans leur mémoire en réponse, que l'argument du Conseil des ministres selon lequel l'objectif de la loi serait de dissuader les étrangers d'introduire des demandes multiples parce que ces demandes seraient presque toujours abusives repose sur des préjugés injustifiés qui ne sont nullement étayés par des statistiques fiables.

Le Conseil des ministres soutiendrait également à tort que l'introduction d'une deuxième demande d'asile serait soumise à une phase de recevabilité durant laquelle le demandeur d'asile serait en séjour illégal. L'Office des étrangers dispose tout au plus du pouvoir de décider de ne pas prendre en considération la demande si l'étranger a déjà introduit auparavant la même demande d'asile et n'a pas fourni d'élément nouveau à la base de sa deuxième demande. L'étranger qui introduit une telle demande est donc bien en séjour légal jusqu'à ce que l'Office des étrangers décide de ne pas prendre sa demande en considération et de lui délivrer une annexe 13^{quater}.

A.7.2. Les parties requérantes soutiennent que l'article 23 de la Constitution serait d'autant plus violé que les demandeurs d'asile sont privés de l'aide matérielle pour une durée indéterminée dans la mesure où la loi ne prévoit pas de délai dans lequel l'Office des étrangers doit transmettre la demande d'asile ou décider de ne pas la prendre en considération. Par ailleurs, la loi ne précise pas les motifs pour lesquels l'aide matérielle peut être supprimée. Fedasil ne pourrait motiver sa décision de retrait ou de refus de l'aide matérielle qu'au regard de l'objectif du législateur qui est de dissuader les demandeurs d'asile d'introduire des demandes abusives. Fedasil

serait donc amené à statuer *a priori* sur le caractère abusif ou non de ces demandes, ce qui ne relève pas de sa compétence. Il ressortirait d'une pratique courante de Fedasil que le droit à l'aide matérielle est supprimé d'office, ce qui tend à démontrer que la loi ne garantit pas l'effectivité du droit à la dignité humaine.

Les parties requérantes insistent encore sur le fait que Fedasil refuse de manière systématique l'aide matérielle aux demandeurs d'asile qui introduisent une troisième demande d'asile sans motiver sa décision de manière individuelle. Il n'y a pas lieu de croire que la pratique de cette agence changerait suite aux modifications introduites par les dispositions attaquées.

En ce qui concerne le principe de *standstill*, les parties requérantes relèvent que, dans son avis à propos des dispositions litigieuses, le Conseil d'Etat a constaté que celles-ci avaient pour objet de limiter le droit à l'accueil des demandeurs d'asile et impliquaient dès lors une réduction sensible du niveau de protection offert par la législation en vigueur.

Comme elles l'ont fait valoir dans leur recours, les parties requérantes continuent de soutenir que l'objectif poursuivi par le législateur aurait pu être atteint par des mesures moins radicales telles que contraindre l'Office des étrangers à rendre sa décision de non-prise en considération dans un délai d'un mois.

A propos de la jurisprudence de la Cour citée par le Conseil des ministres, les parties requérantes soutiennent que les limitations qui sont imposées en l'espèce par les dispositions attaquées présentent une différence fondamentale en ce sens qu'elles ont pour conséquence de priver le demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande tant du droit à l'aide matérielle que du droit à l'aide sociale. Ce n'était pas le cas sous l'ancienne législation dès lors que le demandeur d'asile qui formulait sa troisième demande pouvait encore bénéficier du droit à l'aide sociale.

A.7.3. Les parties requérantes continuent de soutenir que les dispositions attaquées violent également l'article 23 de la Constitution lu en combinaison avec la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003. Outre les arguments déjà évoqués dans leur requête, elles ajoutent qu'il est peu probable que le législateur européen ait entendu confier à l'autorité débitrice de l'accueil le soin de prendre les décisions de refus ou de retrait des conditions d'accueil. Cela aurait pour conséquence de compromettre le droit effectif aux conditions d'accueil en temps de crise. Dès lors, pour être conforme à la directive, la loi devrait habiliter une autre autorité que celle qui est débitrice de l'accueil à prendre les décisions de limitation ou de retrait du bénéfice des conditions d'accueil.

A.7.4. Les parties requérantes reproduisent dans leur mémoire en réponse les arguments développés dans leur requête à propos de la non-compatibilité des dispositions attaquées avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec la Charte sociale européenne révisée.

Les parties requérantes précisent que la première d'entre elles a introduit une réclamation auprès du Comité européen des droits sociaux parce que la Belgique ne respecte pas les droits au plein épanouissement, à la santé, à la protection sociale, juridique et économique, à l'assistance sociale et médicale et à la protection contre la pauvreté des mineurs étrangers accompagnés en séjour irrégulier ou demandeurs d'asile. Suite à cette réclamation, le Comité européen des droits sociaux a rédigé un rapport qui sera à même d'éclairer la Cour quant aux violations de la Charte commises par le Conseil des ministres et reconnues comme telles par le Comité européen des droits sociaux.

A.8.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres précise qu'il ne prétend pas que toute demande d'asile introduite après le rejet d'une première demande serait nécessairement abusive ou introduite à des fins dilatoires. Tout au plus soutient-il qu'en principe, des éléments nouveaux doivent être invoqués par le demandeur à l'appui d'une nouvelle demande, éléments nouveaux qui, de manière générale, n'existent pas.

Le Conseil des ministres précise également qu'il est exact que les deuxièmes demandes d'asile ne sont pas soumises à une phase de recevabilité proprement dite. Elles sont, par contre, soumises à une procédure de filtre devant l'Office des étrangers en application de l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980. La limitation du droit à l'aide matérielle qui résulte de la disposition attaquée ne s'applique que pendant la durée de cette procédure de filtre. Si la demande est effectivement fondée sur des éléments nouveaux et est, partant, prise en considération, le droit à l'accueil sera à nouveau garanti. Le seul objet de la disposition attaquée serait donc d'éviter que le simple fait d'introduire une deuxième demande d'asile donne droit à une prolongation de l'accueil. Rien ne permettrait d'affirmer que l'Office des étrangers statuerait dans un délai anormalement long en

ce qui concerne les deuxièmes demandes d'asile. La limitation du droit à l'accueil qui résulte de la disposition attaquée ne trouverait donc à s'appliquer que pendant une période strictement limitée.

A.8.2. Quant au fait que Fedasil doit motiver individuellement ses décisions, cette obligation est conforme à la directive 2003/9/CE, plus particulièrement à son article 16, paragraphe 4. Il n'appartenait donc pas au législateur de préciser les motifs à prendre en considération par Fedasil dans l'exercice de son pouvoir de décision. Le Conseil des ministres soutient, concernant ce dernier, qu'il présente toutes les garanties d'impartialité et d'objectivité requises.

A.8.3. Enfin, le Conseil des ministres soutient que la circonstance que les demandeurs d'asile visés par la disposition attaquée soient en séjour légal sur le territoire tant que l'Office des étrangers n'a pas refusé de prendre leur demande en considération n'énervé en rien la constitutionnalité de la disposition attaquée. Il se fonde sur l'arrêt de la Cour n° 135/2011 sur ce point.

A.9.1. Un deuxième moyen dans l'affaire n° 5465 est pris de la violation de l'article 22bis de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec ses articles 10 et 11, avec les articles 2, 3, 4, 24, paragraphe 1, et 27 de la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989, avec les articles 17 et 18 de la directive européenne 2003/9/CE, avec l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec l'article 17 de la Charte sociale européenne révisée.

Alors que les dispositions visées au moyen imposent de prendre en considération de manière primordiale l'intérêt de l'enfant, tel ne serait pas le cas des dispositions attaquées qui limitent le droit à l'aide matérielle alors qu'elles s'appliquent également au mineur. Celui-ci serait placé dans une situation qui met en péril son intégrité morale, physique et psychique en le contraignant à vivre à la rue et sans ressources.

Les articles 10 et 11 de la Constitution seraient également violés parce que les dispositions attaquées traitent de la même manière, sans justification objective et raisonnable, le demandeur d'asile mineur et le demandeur d'asile majeur.

A.9.2. D'après le Conseil des ministres, le moyen repose sur une prémisse erronée. En effet, il n'apparaît pas que les dispositions attaquées dérogent à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976. Elles n'ont dès lors pas vocation à s'appliquer à des enfants mineurs. Le Conseil des ministres précise également que d'après l'article 37 de la loi, dans toutes les décisions concernant le mineur, l'intérêt supérieur de ce dernier prime. Il est encore indiqué que le retrait de l'aide matérielle n'est pas automatique mais doit au contraire faire l'objet d'une décision motivée individuellement.

A.9.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes répètent que les dispositions attaquées ne prennent pas en compte la situation particulière du mineur en ce qu'aucune mesure de protection n'a été instaurée.

La violation des articles 10 et 11 de la Constitution est encore alléguée en ce que les demandeurs d'asile mineurs sont traités de la même manière que les demandeurs d'asile majeurs sans que cela repose sur une justification objective et raisonnable. La partie adverse soutiendrait à tort que les mineurs demandeurs d'asile continuent à bénéficier de l'aide matérielle en vertu de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 qui concerne l'aide octroyée aux étrangers de moins de 18 ans séjournant avec leurs parents illégalement dans le Royaume. En effet, les parties requérantes rappellent que les mineurs demandeurs d'asile ne séjournent pas illégalement sur le territoire et que l'article 57, § 2, ne trouve dès lors pas à s'appliquer en l'espèce.

A.9.4. Le Conseil des ministres maintient les arguments qu'il a avancés dans son mémoire.

Les moyens dirigés contre l'article 11 de la loi attaquée dans l'affaire n° 5465

A.10.1. Un premier moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec ses articles 10 et 11, avec la directive européenne 2003/9/CE, avec les articles 2, 4, 9, 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 13, 30 et E de la Charte sociale européenne.

Les parties requérantes reproduisent les mêmes développements que ceux qui ont été exposés à l'appui du premier moyen dirigé contre les articles 4 et 5 de la loi attaquée.

A.10.2. Un deuxième moyen est pris de la violation de l'article 22*bis* de la Constitution lu isolément ou en combinaison avec ses articles 10 et 11, avec les articles 2, 3 et 4 de la Convention internationale des droits de l'enfant, avec les articles 17 et 18 de la directive européenne 2003/9/CE, avec l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 17 de la Charte sociale européenne.

Ici encore, les parties requérantes renvoient intégralement aux développements exposés à propos du moyen dirigé contre les articles 4 et 5 de la loi attaquée.

A.11.1. D'après le Conseil des ministres, l'adoption de l'article 11 de la loi attaquée a été rendue nécessaire à la lumière de l'article 4 modifié de la loi sur l'accueil. Le Conseil des ministres renvoie à la réfutation du premier moyen pris à l'encontre des articles 4 et 5 de la loi attaquée. Il insiste sur le fait que pour maintenir le niveau général de protection sociale, le législateur a entendu lutter contre les abus qui consistent en l'introduction d'une deuxième demande d'asile dans le seul but de prolonger le droit à l'accueil. Il serait vain de vouloir lutter contre un tel abus si les personnes concernées pouvaient, à la suite de la suppression de l'aide matérielle, obtenir une aide financière auprès du centre public d'action sociale. Le Conseil des ministres souligne que, dans son arrêt n° 135/2011, la Cour a admis la constitutionnalité de l'ancien article 4 de la loi du 12 janvier 2007 sans se référer au fait que les étrangers concernés pouvaient encore obtenir une aide financière auprès dudit centre public d'action sociale.

A.11.2. Le Conseil des ministres renvoie à la réfutation du deuxième moyen pris à l'encontre des articles 4 et 5 de la loi attaquée.

A.12. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes reproduisent intégralement les arguments qu'elles ont développés dans leur requête.

A.13. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres renvoie à la réfutation des moyens contenue dans son mémoire.

Le moyen dirigé contre l'article 6, alinéa 1er, b), c) et d), de la loi attaquée dans l'affaire n° 5465.

A.14.1. Un moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec ses articles 10 et 11, avec le principe général de proportionnalité et avec l'article 2 de la directive européenne 2003/9/CE.

Il est soutenu qu'en supprimant le droit à l'aide matérielle du demandeur d'asile, d'une part, pendant le temps de la procédure du recours introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers et, d'autre part, pendant le temps de la procédure du recours en cassation administrative introduit devant le Conseil d'Etat durant le délai pour introduire ce recours, les dispositions visées violent l'article 23 de la Constitution et l'effet de *standstill* qui y est attaché.

Les parties requérantes soulignent qu'en adoptant cette réforme, le législateur entendait dissuader les demandeurs d'asile d'introduire des procédures dilatoires dans l'unique but de prolonger leur droit à l'accueil.

Renvoyant à l'arrêt de la Cour n° 43/98 du 22 avril 1998, elles insistent sur la procédure de filtre qui existe dans le cadre des recours en cassation contre les décisions du Conseil du contentieux des étrangers, auprès du Conseil d'Etat. Ici encore, les parties requérantes prétendent que des mesures moins radicales auraient pu être adoptées pour atteindre l'objectif poursuivi.

A.14.2. La disposition attaquée instaurerait une différence de traitement entre étrangers basée sur le critère de la fortune selon qu'ils ont ou non les moyens de subvenir à leurs besoins durant la durée de la procédure.

A.14.3. Le fait que les demandeurs d'asile qui introduisent une deuxième demande d'asile sont traités de manière identique par rapport aux étrangers en séjour irrégulier serait constitutif d'une discrimination.

A.14.4. Il y aurait également violation de la directive 2003/9/CE dès lors que tout demandeur d'asile a en principe droit à l'accueil, ce droit prenant fin à la seule issue de la procédure ou lorsque la décision n'est plus contestable devant une juridiction.

La partie requérante souligne enfin que les dispositions attaquées entrent en contradiction avec d'autres dispositions de la loi du 12 janvier 2007, en particulier les articles 7, §§ 1er et 2, 11, § 1er, alinéa 3, et 12, § 2, alinéa 2.

A.15.1. Après avoir retracé l'origine de la disposition dans les travaux préparatoires de la loi et les motifs qui ont justifié son adoption, le Conseil des ministres insiste sur le fait que le législateur a considéré que l'exclusion du droit à l'accueil pendant la procédure en cassation administrative est une conséquence logique de la législation en matière d'asile. C'est, en effet, dans cette législation que le caractère suspensif ou non d'un recours est fixé. Ceux qui veulent donner le droit à l'accueil pendant cette procédure non suspensive doivent porter leurs revendications sur le terrain de la procédure d'asile dans la mesure où il est illogique de ne pas conférer un caractère suspensif à un recours et de maintenir néanmoins le droit à l'accueil.

Le Conseil des ministres rappelle que le Conseil du contentieux des étrangers dispose de deux types de compétences en application de l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 : une compétence de pleine juridiction visant à confirmer ou réformer la décision du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, d'une part, et une compétence d'annulation de la décision attaquée du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides visée aux articles 57/6, alinéa 1er, 2°, et 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980, d'autre part. Dans le cadre de la première compétence, la loi confère un effet suspensif de plein droit au recours tandis que dans le cadre de la deuxième compétence, aucun effet suspensif de plein droit n'est octroyé audit recours.

A.15.2. Quant à la réfutation du moyen proprement dit, le Conseil des ministres soutient qu'en ce qui concerne les recours introduits devant le Conseil du contentieux des étrangers, la disposition attaquée ne modifie en réalité pas le régime antérieur. En effet, si la décision négative rendue à l'issue de la procédure d'asile fait l'objet d'un recours suspensif, l'aide matérielle ne prend pas fin. Or, la loi du 15 décembre 1980 confère un effet suspensif de plein droit aux recours introduits devant le Conseil du contentieux des étrangers sur la base de l'article 39/2, § 1er, de la même loi. En revanche, le recours en cassation administrative introduit devant le Conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif mais l'aide matérielle ne prendra fin qu'à l'expiration du délai de trente jours dont l'étranger dispose pour introduire ledit recours. La seule modification apportée par la disposition attaquée consiste donc dans la suppression du droit à l'aide matérielle pendant le temps de la procédure du recours en cassation administrative introduit devant le Conseil d'Etat.

D'après le Conseil des ministres, la modification litigieuse entendait transposer en droit belge la directive 2008/115/CE du Parlement européen 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. Or, d'après le Conseil des ministres, le droit européen n'impose pas d'assurer l'aide matérielle et sociale jusqu'à l'issue des procédures judiciaires. Les obligations qui sont imposées aux Etats membres par le droit européen dépendent de l'effet suspensif accordé aux décisions prises par ces autorités judiciaires ou administratives sur recours. Compte tenu du caractère non suspensif des recours prévus en matière d'asile, la disposition critiquée a ainsi pu être adoptée.

Le Conseil des ministres conteste l'avis du Conseil d'Etat selon lequel la disposition litigieuse constituerait un recul par rapport aux droits garantis par l'article 23 de la Constitution. Il rappelle que la loi attaquée entendait lutter contre les abus, et éviter que des personnes jouissant d'un droit de séjour en procédure d'asile soient exclues du bénéfice de l'aide compte tenu du manque de places et de moyens alors que les personnes dépourvues de ce droit de séjour auraient droit à l'accueil et pourraient en bénéficier. Il s'agissait également d'harmoniser les législations pour tenir compte du caractère non suspensif des recours judiciaires et de transposer la directive 2008/115/CE qui n'impose pas aux Etats membres d'assurer le bénéfice de l'aide jusqu'à l'issue des procédures judiciaires.

D'après le Conseil des ministres, la disposition litigieuse ne prive pas les étrangers concernés de la possibilité d'introduire un recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat, et la circonstance que cette disposition entrerait en contradiction avec d'autres dispositions de la loi du 12 janvier 2007 ne serait pas de nature à établir que le moyen est fondé. Le Conseil des ministres indique qu'il s'agit seulement de lire ces dispositions à la lumière de l'article 6 attaqué.

A.16. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes renvoient à l'avis du Conseil d'Etat du 18 juillet 2011 relatif à la loi attaquée dans lequel celui-ci a relevé que la suppression de l'aide matérielle pour les demandeurs d'asile déboutés devait être justifiée au regard de l'article 23 de la Constitution tel qu'interprété par la Cour, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Les parties requérantes poursuivent en indiquant qu'en ce qu'elles privent les demandeurs d'asile de l'aide matérielle lors de la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat, les dispositions attaquées doivent être considérées comme disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. Elles se fondent sur l'arrêt de la Cour n° 43/98 et ajoutent qu'il existe, en vertu de l'article 20 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, une procédure d'admission en ce qui concerne les recours en cassation contre les décisions du Conseil du contentieux des étrangers. Cette procédure permet, à l'instar de l'ancienne procédure, de filtrer les recours dilatoires. Il est rappelé que d'autres mesures moins radicales, telles qu'une procédure de filtre devant le Conseil du contentieux des étrangers, auraient pu être adoptées par le législateur pour atteindre son objectif.

A.17. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres renvoie aux arguments de son mémoire.

Les moyens dirigés contre l'article 12 de la loi attaquée dans les affaires n^{os} 5465 et 5467

A.18.1. Un premier moyen dans l'affaire n° 5465 est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution lu en combinaison avec ses articles 10 et 11, avec les articles 2, 4, 9, 11, 12 et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 13, 16, 30 et E de la Charte sociale européenne.

D'après les parties requérantes, la disposition attaquée supprime le droit à l'aide sociale et le droit à l'aide médicale urgente pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et pour les membres de leur famille pendant les trois premiers mois de leur séjour. Elle supprime également le droit à l'aide sociale et le droit à l'aide médicale urgente pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne venus sur le territoire belge pour y chercher un emploi ainsi que pour les membres de leur famille pendant toute la durée de leur recherche d'emploi. Elle supprime enfin le droit à des aides d'entretien pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne jusqu'à ce qu'ils obtiennent un droit de séjour permanent. Ce faisant, la disposition attaquée violerait le droit subjectif contenu à l'article 23 de la Constitution ainsi que le principe de *standstill* que la Cour attache à l'article 23.

Les parties requérantes soulignent que la disposition attaquée constitue la transposition de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, dont l'article 24 prévoit explicitement la possibilité d'exclure les citoyens de l'Union européenne de l'assistance pendant les premiers mois de leur séjour.

A.18.2. Les limitations instaurées par la disposition attaquée ne seraient pas proportionnées. Le législateur resterait en effet en défaut d'apporter des informations confirmant que la Belgique est actuellement confrontée à un afflux massif de ressortissants de l'Union européenne qui lui ferait courir un risque réel que les autorités ne puissent plus garantir la protection prévue à l'article 23 de la Constitution. Il serait par là même porté atteinte aux droits consacrés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en l'occurrence ceux qui sont consacrés par les articles 9, 11, 12 et 13. Le législateur méconnaîtrait ainsi l'essence même de ce Pacte qui veut que les Etats aillent progressivement vers une affirmation toujours plus généreuse des droits qu'il consacre.

Il serait encore porté atteinte à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, la disposition attaquée ayant pour conséquence possible que les ressortissants européens et les membres de leur famille sont contraints de vivre dans la rue sans structure ni accompagnement social et médical.

Enfin, la violation de la Charte sociale européenne est encore alléguée dans la mesure où la disposition attaquée permettrait de refuser le droit à l'aide sociale et à l'aide médicale urgente à une certaine catégorie de ressortissants étrangers européens qui se trouvent en séjour irrégulier sur le territoire.

A.18.3. Les parties requérantes allèguent également une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Elles constatent que la circulaire du 28 mars 2012 relative au citoyen de l'Union européenne et aux membres de sa famille indique de manière explicite que les intéressés ne peuvent pas prétendre à l'aide médicale urgente durant les trois premiers mois du séjour en Belgique ainsi que pendant la durée de leur recherche d'emploi.

En vertu de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, les étrangers qui se trouvent en séjour irrégulier sur le territoire belge bénéficient d'un droit à l'aide médicale urgente. Il n'existerait aucune justification objective et raisonnable pour établir cette différence de traitement entre ces deux catégories de personnes.

En ce qui concerne les aides d'entretien, à savoir les aides complémentaires au revenu d'intégration et à l'aide sociale qui est accordée pour les études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, la disposition attaquée aurait pour effet de supprimer cette aide pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne à l'exception de ceux qui ont la qualité de travailleur salarié ou non salarié jusqu'à ce qu'ils obtiennent un droit de séjour permanent. Il résulterait de la disposition attaquée que les ressortissants qu'elle vise se voient retirer le droit à des aides d'entretien pendant toute la période couvrant leur arrivée sur le territoire belge jusqu'à l'obtention d'un droit au séjour permanent, soit, au plus tôt, trois années après leur inscription au registre des étrangers (cinq ans pour l'étudiant). Or, le régime serait différent pour les étrangers non ressortissants de l'Union inscrits au registre des étrangers, dès lors qu'en vertu de l'article 57 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, ils peuvent bénéficier d'une aide financière ponctuelle permettant de couvrir les frais relatifs à leur formation et à leur insertion professionnelle dès le moment de leur inscription au registre des étrangers.

A.19.1. D'après le Conseil des ministres, la directive 2004/38/CE impose aux Etats membres de garantir à tout citoyen de l'Union le droit de séjourner sur le territoire pendant une période de trois mois maximum ou, s'ils sont entrés sur le territoire pour rechercher un emploi, pendant la durée de leur recherche d'emploi. Cette obligation aurait été transposée en droit belge par l'article 30 de la loi du 15 décembre 1980. D'après le Conseil des ministres, l'article 12 attaqué assure la correcte transposition de l'article 24, paragraphe 2, de la directive précitée et est justifié par les motifs d'intérêt général consistant à réaliser un équilibre entre le droit au séjour garanti aux citoyens de l'Union et la nécessité de préserver le niveau général de la protection sociale.

Il résulterait en effet des travaux préparatoires de la loi attaquée que le législateur a voulu lutter contre un afflux massif de ressortissants de l'Union européenne sur notre territoire du fait que la Belgique n'avait pas encore transposé ledit article 24, paragraphe 2, de la directive. Or, une telle situation était de nature à porter atteinte au niveau général de la protection sociale sur notre territoire. Cette réflexion serait d'autant moins disproportionnée que, pour ce qui concerne les citoyens de l'Union européenne, ceux-ci peuvent bénéficier de la protection sociale dans l'Etat membre dont ils sont les ressortissants. La restriction serait en outre limitée dans le temps puisqu'elle ne trouve à s'appliquer que durant la première période de séjour de trois mois ou durant la période plus longue visée à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 décembre 1980.

Le Conseil des ministres note encore que le citoyen de l'Union qui dispose de ressources suffisantes et celui qui a la qualité d'étudiant doivent disposer d'une assurance maladie qui couvre l'ensemble des risques dans le Royaume.

A.19.2. En ce qui concerne la prétendue violation des articles 10 et 11 de la Constitution relativement à l'octroi de l'aide médicale urgente, la différence de traitement dénoncée résulterait de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE qui vise toute prestation d'assistance sociale en ce compris l'aide médicale urgente. La disposition en cause ne porterait par ailleurs pas atteinte à l'obligation de porter secours visée à l'article 422 du Code pénal et au code de déontologie médicale dès lors qu'elle ne concerne plus que la non-intervention du centre public d'action sociale dans les frais médicaux urgents des citoyens de l'Union visés.

Quant aux aides d'entretien, elles supposent que la personne concernée ait droit à l'aide sociale. Or, en vertu de la disposition attaquée, ce n'est pas le cas des citoyens de l'Union européenne pendant les trois premiers mois du séjour sur le territoire ou pendant la période plus longue de recherche d'un emploi. Dès lors que ces personnes ne peuvent bénéficier de l'aide sociale dans ces circonstances, il serait justifié qu'elles ne puissent bénéficier d'une aide d'entretien qui constitue un complément par rapport à l'aide sociale.

En ce qui concerne les autres catégories de citoyens de l'Union européenne qui disposent d'un droit de séjour de plus de trois mois, elles peuvent bénéficier du droit à l'intégration sociale en vertu de l'article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Leur situation ne peut donc être comparée utilement avec les étrangers visés par l'article 57*quater*, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976. La notion d'aide d'entretien visée par la disposition attaquée a un objet différent de l'intervention dans les frais liés à l'insertion professionnelle au sens de cette dernière disposition. Le Conseil des ministres précise enfin que le champ d'application dudit article 57*quater*, § 1er, est limité aux personnes qui n'ont pas droit à l'intégration sociale mais uniquement à une aide sociale financière.

A.20. Dans leur mémoire en réponse, après avoir rappelé l'argumentation développée dans leurs requêtes, les parties requérantes déplorent le fait que le Conseil des ministres se contente de fonder son raisonnement sur des présupposés qui ne sont appuyés par aucune donnée statistique concrète. Elles en déduisent qu'en l'état actuel des choses et en l'absence d'éléments d'information apportés par le législateur, les limitations des droits des ressortissants européens qui sont introduites par les dispositions attaquées ne semblent pas proportionnées à l'objectif poursuivi.

En ce qui concerne la différence de traitement qui existe entre les étrangers en séjour illégal qui ont droit à l'aide sociale et les étrangers visés par la disposition attaquée qui ne peuvent prétendre ni au droit à l'aide sociale ni au droit à l'aide médicale urgente, les parties requérantes répètent une fois encore que les travaux préparatoires de la loi n'apportent aucune justification objective et raisonnable ni aucune preuve que la Belgique était confrontée à un afflux massif de ressortissants de l'Union européenne et qu'il existait un risque réel que les autorités ne puissent plus garantir à l'avenir le niveau de protection qui existait au moment de l'instauration de l'article 23 de la Constitution.

Les parties requérantes ajoutent que la suppression du droit à l'aide médicale urgente est d'autant moins justifiée que le nombre de ressortissants de l'Union pouvant prétendre à ce droit est extrêmement limité. En effet, comme l'a indiqué le Conseil des ministres dans son mémoire, sur les trois catégories de citoyens de l'Union qui peuvent prétendre au droit au séjour de plus de trois mois, celui qui dispose de ressources suffisantes et celui qui a la qualité d'étudiant doivent disposer d'une assurance maladie qui couvre l'ensemble des risques dans le Royaume.

En ce qui concerne les aides d'entretien, les parties requérantes reproduisent les arguments qu'elles ont développés dans leur requête.

A.21. Le Conseil des ministres répond par un renvoi aux arguments développés dans son mémoire.

A.22. Un second moyen est pris de la violation de l'article 22*bis* de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec ses articles 10, 11 et 191, avec les articles 2, 3, 4, 18, 24, 26, 27, 28 et 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1989, avec l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 17 de la Charte sociale européenne.

Contrairement à ce qu'exigent les normes visées au moyen, ni les travaux préparatoires de la loi attaquée ni le texte de la loi lui-même ne seraient de nature à démontrer qu'en adoptant la disposition attaquée, le législateur aurait pris en considération de manière primordiale l'intérêt de l'enfant. Au contraire, le législateur placerait le mineur qui se trouve en Belgique avec ses parents ressortissants de l'Union européenne dans une situation qui met en péril son intégrité morale, physique et psychique. Le mineur concerné serait en outre discriminé par rapport à un mineur étranger qui se trouve en séjour irrégulier sur le territoire belge dès lors que, pour ce dernier,

l'article 57, § 2, de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 prévoit une aide matérielle dispensée exclusivement dans le cadre d'un centre d'accueil ainsi qu'une aide médicale urgente.

A.23. Dans son mémoire, le Conseil des ministres renvoie aux arguments développés à propos de la réfutation du premier moyen. Il ajoute que l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE permet que l'aide sociale ne soit pas accordée aux enfants mineurs des parents citoyens de l'Union européenne durant la période visée par la disposition attaquée. Une telle restriction ne méconnaîtrait ni l'article 22*bis* de la Constitution ni les instruments internationaux dont la violation est invoquée dès lors qu'elle est limitée dans le temps et que les personnes concernées, en ce compris les enfants mineurs, peuvent bénéficier de la protection sociale dans l'Etat membre dont ils sont les ressortissants.

Quant à la prétendue discrimination par rapport aux enfants mineurs des étrangers qui séjournent illégalement sur le territoire, il est soutenu que ces derniers ne bénéficient pas d'une aide sociale et financière mais seulement d'une aide matérielle dans un centre fédéral d'accueil. Or, les deux types d'aide ne peuvent être comparés.

A.24. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes rappellent les arguments développés à l'appui du moyen dans leur requête.

A.25. Le Conseil des ministres n'ajoute rien à son mémoire, dans son mémoire en réplique.

A.26. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5467 prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 422*bis* du Code pénal et avec le code du 19 novembre 1975 de déontologie médicale.

Il est soutenu que la disposition attaquée crée une différence de traitement entre, d'une part, les médecins et les hôpitaux qui dispenseront des soins vitaux à des étrangers en séjour illégal en Belgique et, d'autre part, les médecins et les hôpitaux qui dispenseront des soins à des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et à leur famille durant les trois premiers mois de leur séjour en Belgique ou la période plus longue prévue à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. En effet, le législateur prévoit désormais que la première catégorie pourra bénéficier d'une prise en charge, à tout le moins partielle, des frais exposés dans le cadre de l'aide médicale urgente alors que la seconde catégorie n'obtiendra aucun remboursement des prestations d'aide médicale urgente réalisées.

Or, l'article 422*bis* du Code pénal implique que les médecins et les hôpitaux sont tenus d'apporter les soins vitaux à toute personne exposée à un péril grave, quelle que soit son origine, sa qualité ou la régularité de son séjour.

A.27.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes poursuivent en indiquant que, selon les travaux préparatoires de la loi du 19 janvier 2012 et l'article 2 de la loi elle-même, l'exclusion des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille des prestations d'aide sociale durant les trois premiers mois de leur séjour ou durant des périodes plus longues s'agissant des demandeurs d'emploi, d'une part, et des aides d'entretien pour les études, d'autre part, trouve son fondement dans la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

A la lecture de l'article 24, paragraphe 2, de ladite directive, il y aurait lieu de constater que l'article 12 de la loi attaquée transpose effectivement cette disposition mais lui donne une portée plus grande. En effet, alors que l'article 24, paragraphe 2, de la directive permet aux Etats membres de refuser sous certaines conditions le bénéfice de prestations d'assistance sociale, l'article 12 de la loi attaquée prévoit que les centres publics d'action sociale ne sont plus tenus d'accorder une aide sociale aux personnes visées par cette disposition. Les parties requérantes vérifient donc si l'assistance sociale et l'aide sociale recouvrent ou non les mêmes prestations.

En ce qui concerne la notion d'assistance sociale au sens de la directive, il y aurait lieu de considérer que les soins médicaux, à tout le moins ceux relatifs à l'aide médicale urgente, ne relèvent manifestement pas de cette notion. Si l'article 24, paragraphe 2, de ladite directive doit permettre de préserver le système d'assistance sociale des Etats membres et d'éviter que des ressortissants de l'Union ne fassent le choix d'un Etat en raison des

avantages sociaux qu'il est susceptible de leur octroyer, on ne saurait raisonnablement soutenir que le fait pour un Etat membre d'assurer la prise en charge de l'aide médicale urgente entraînerait un afflux important de ressortissants de l'Union sur son territoire. La lecture des autres dispositions de la directive permettrait de confirmer que la notion d'assistance sociale couvre bien les prestations matérielles dont peuvent bénéficier les citoyens de l'Union et non les éventuelles prestations médicales.

En ce qui concerne le droit interne, les parties requérantes renvoient à l'article 23 de la Constitution ainsi qu'à l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 et à ses travaux préparatoires. Il s'en déduirait que le droit belge distingue au sein de l'aide sociale plusieurs secteurs, dont l'assistance sociale et l'assistance médicale. En considérant que l'assistance sociale prévue par la directive correspondrait à l'aide sociale, le législateur belge aurait manifestement donné une plus grande portée à la restriction contenue dans l'article 24, paragraphe 2, de la directive dès lors qu'il reconnaît lui-même que l'assistance sociale et l'assistance médicale sont deux éléments distincts de l'aide sociale. La disposition précitée de la directive ne saurait donc servir de justification à la norme attaquée et à la différence de traitement qu'elle instaure.

A.27.2. Si la Cour devait estimer qu'un doute persiste quant à l'interprétation à donner à la notion d'assistance sociale contenue dans la directive, il conviendrait d'interroger à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne sur ce point. A supposer que la notion d'assistance sociale reprise dans la directive recouvre également les prestations d'assistance médicale, les parties requérantes relèvent que la section de législation du Conseil d'Etat a précisé qu'elle n'apercevait pas, au regard du droit de l'Union, en quoi la limitation prévue par l'article 12 de la loi attaquée violerait les directives à prendre en considération en la matière.

Le Conseil d'Etat a toutefois précisé que cette limitation devait être compatible avec l'obligation de *standstill* qui suppose que s'il existe une réduction sensible du niveau de protection offert par la législation en vigueur aux citoyens européens et aux membres de leur famille, celle-ci doit être justifiée par des motifs liés à l'intérêt général. Or, seul l'afflux massif de ressortissants d'Etats membres de l'Union aurait été avancé. Les parties requérantes soulignent que la conclusion à laquelle la section de législation du Conseil d'Etat est arrivée à première vue n'est pas définitive dès lors qu'elle ne résulte pas d'un examen approfondi et qu'elle ressort seulement d'un examen des conséquences de la disposition attaquée à l'égard des seuls citoyens de l'Union européenne et de leur famille mais non du point de vue des établissements de soins et des médecins, qui seraient désormais contraints de fournir une aide médicale urgente à ces personnes sans pouvoir en obtenir le remboursement.

Le Conseil des ministres n'a pas davantage pris en considération la situation, notamment financière, des établissements de soins et des médecins qui dispensent des soins urgents aux ressortissants de l'Union européenne et à leur famille. Les arguments avancés par le Conseil des ministres ne rencontrent pas les critiques formulées par les parties requérantes à l'appui de leur recours dans l'affaire n° 5467. Or, la Cour aurait déjà été amenée à considérer qu'une mesure établissant une différence de traitement sur la base d'un critère paraissant adapté à l'objet de la mesure pouvait avoir un effet discriminatoire sur un groupe défini par un autre critère qui se révèle quant à lui non pertinent.

A.27.3. Selon les parties requérantes, il n'est pas pertinent de refuser la prise en charge des soins dispensés dans le cadre de l'aide médicale urgente aux établissements de soins et aux médecins qui ont prodigué des soins aux personnes visées à l'article 12 attaqué mais d'autoriser cette prise en charge pour les étrangers se trouvant en séjour illégal en Belgique.

Si l'on devait considérer que cette différence de traitement résulte de la transposition de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, il faudrait poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne concernant la compatibilité de ladite directive avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

L'on ne pourrait non plus raisonnablement soutenir que l'afflux de ressortissants européens va diminuer en Belgique en leur supprimant dans certaines hypothèses l'aide sociale si l'on estime dans le même temps que l'aide médicale urgente devra être assurée pour ces personnes. Les seules personnes qui seraient préjudiciées par la disposition attaquée ne seraient pas les citoyens de l'Union européenne et leur famille mais bien les médecins et les établissements de soins qui doivent assurer cette aide médicale urgente.

Pour les parties requérantes, les moyens employés ne sont pas pertinents par rapport à l'objectif poursuivi dès lors que le refus d'une prise en charge financière des coûts liés à l'aide médicale urgente prodiguée aux ressortissants de l'Union ne permet pas d'atteindre le but d'éviter l'afflux massif de tels ressortissants en Belgique. La prétendue brièveté de la restriction instaurée par la disposition attaquée ne pourrait en outre permettre de considérer que celle-ci serait proportionnée au but poursuivi dès lors qu'elle n'a aucune incidence sur la différence de traitement en cause. Ici encore, si l'on devait considérer que l'article 12 attaqué transpose l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, il conviendrait de soumettre à titre préjudiciel une question à la Cour de justice de l'Union européenne sur la pertinence et la proportionnalité des moyens mis en œuvre par ladite directive.

A.28.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres indique qu'en droit belge, il ne peut être sérieusement contesté que l'aide médicale urgente fait partie de l'aide sociale au sens de l'article 23 de la Constitution et de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Or, l'aide sociale a pour objet d'assurer l'intervention de l'autorité publique, en l'occurrence les centres publics d'action sociale, dans la prise en charge des frais liés aux soins médicaux urgents qui sont dispensés par les prestataires de soins aux personnes qui ne peuvent y faire face, en raison de la dignité humaine. Ainsi entendue, l'aide médicale urgente constitue assurément une prestation d'assistance sociale au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE. Compte tenu de ce que la directive ne pose aucun problème d'interprétation, il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle soulevée par les parties requérantes.

A.28.2. Quant au fait que la disposition attaquée établirait une différence de traitement entre les établissements de soins et les médecins selon qu'ils dispensent des soins dans le cadre de l'aide médicale urgente à des personnes en séjour illégal en Belgique ou aux personnes visées par la disposition attaquée, il y aurait lieu de constater que celle-ci n'établit aucune différence de traitement entre plusieurs catégories de prestataires de soins. Ceux-ci sont en effet traités de la même manière. Ainsi, tout prestataire de soins est susceptible d'assurer, dans le cadre de l'aide médicale urgente, la prise en charge de citoyens de l'Union européenne visés par la disposition attaquée. Les intéressés sont donc soumis à un régime identique.

Le Conseil des ministres ajoute que la disposition attaquée est objectivement justifiée et est de nature à assurer la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'a en outre pas d'effet disproportionné. Enfin, il soutient qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suggérées à titre subsidiaire par les parties requérantes, dans la mesure où le moyen porte sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la disposition attaquée et non de la directive 2004/38/CE.

A.29. Par ordonnance du 8 octobre 2013, la Cour a invité les parties à exposer dans un mémoire complémentaire leur point de vue sur l'incidence éventuelle des articles 22 et 23 de la loi du 8 mai 2013 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale » sur les articles 4 et 6 de la loi du 12 janvier 2007 « sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers » et sur la loi du 8 juillet 1976 « organique des centres publics d'action sociale ».

A.30.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5465 indiquent que l'article 22 de la loi du 8 mai 2013 maintient la possibilité pour Fedasil de supprimer le droit à l'aide matérielle des demandeurs d'asile qui introduisent une deuxième demande d'asile. Les modifications qui ont été apportées à l'article 4 attaqué auraient pour seul objectif d'adapter cette disposition à la modification des compétences relatives au traitement des demandes d'asile introduite par les articles 9 et 14 de la loi du 8 mai 2013 modifiant respectivement les articles 51/8 et 57/6/2 de la loi du 15 décembre 1980. La procédure de prise en considération des demandes d'asile est, en effet, désormais confiée au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA).

Quant à l'incidence de l'article 23 de la loi du 8 mai 2013 sur les affaires pendantes devant la Cour, les parties requérantes notent une forme d'amélioration en ce que l'article 6 attaqué prévoit dorénavant un droit à l'aide matérielle lors de l'examen du recours en cassation administrative déclaré admissible par le Conseil d'Etat. Les parties requérantes soutiennent toutefois que cette amélioration ne suffit pas à satisfaire aux exigences de l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Elles constatent, en effet, que le bénéfice de l'aide matérielle prend fin en cas de recours introduit devant le Conseil d'Etat contre une décision d'octroi de la protection subsidiaire et de refus du statut de réfugié, soustrayant ainsi au droit à l'aide matérielle une catégorie d'étrangers même si le recours est déclaré admissible.

Il ressortirait également d'une lecture combinée des articles 6, § 1er, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007 et 52/3 de la loi du 15 décembre 1980 que les demandeurs ne bénéficient pas du droit à l'aide matérielle pendant l'intégralité du délai pour introduire un recours en cassation au Conseil d'Etat. Pour bénéficier du droit à l'aide matérielle pendant les vingt jours du délai pour introduire un recours devant le Conseil d'Etat, le demandeur doit, en effet, s'engager paradoxalement dans un processus de retour volontaire qui va à l'encontre du principe même du recours. Il serait également contraire au droit à un recours effectif d'ouvrir à nouveau le droit à l'aide matérielle dans les cas où le recours est déclaré admissible alors que ce droit n'est pas reconnu durant l'intégralité du délai de recours.

Les parties requérantes notent encore que l'article 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit qu'il est statué sur l'admissibilité du recours dans les huit jours à compter de la réception du dossier, ce délai n'étant qu'un délai d'ordre non contraignant. La période de refus d'accueil serait donc susceptible de se prolonger durant une durée indéterminée.

A.30.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5467 précisent que leur recours est dirigé contre l'article 12 de la loi attaquée. Elles constatent qu'en privant désormais sous certaines conditions les demandeurs d'asile de l'aide matérielle uniquement, les articles 22 et 23 de la loi du 8 mai 2013 ne privent pas ces personnes du bénéfice de l'aide médicale, de l'aide sociale, de l'aide médico-sociale et de l'aide psychologique. Les parties requérantes considèrent dès lors que ces dispositions n'ont pas d'incidence sur le recours qu'elles ont introduit.

A.30.3. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres soutient que le recours introduit dans l'affaire n° 5465 est devenu sans objet en tant qu'il est dirigé contre l'article 4 de la loi attaquée dans la mesure où celui-ci a été remplacé par une disposition nouvelle, laquelle, au stade de l'introduction du mémoire complémentaire, n'a fait l'objet d'aucun recours en annulation.

A titre surabondant, le Conseil des ministres précise que la modification apportée par la loi du 8 mai 2013 est purement technique et a pour seul objet d'adapter la disposition concernée à la modification des compétences en matière de traitement des demandes d'asile. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard aux observations qu'il a formulées dans son mémoire et son mémoire en réplique.

En ce qui concerne l'incidence de l'article 23 de la loi du 8 mai 2013 sur les recours introduits, le Conseil des ministres soutient que les moyens dirigés contre l'article 6 de la loi attaquée doivent être examinés en tenant compte de la disposition concernée telle qu'elle est actuellement en vigueur. Il souligne que ledit article 6 a été modifié dans le sens souhaité par les parties requérantes dans l'affaire n° 5465 dès lors que le droit à l'aide matérielle est à nouveau garanti lorsque le recours en cassation administrative au Conseil d'Etat a été déclaré admissible. Si le droit à l'aide matérielle n'est pas garanti tant que le recours en cassation n'a pas été déclaré admissible, il ressortirait des travaux préparatoires de la nouvelle loi que cette restriction a pour but d'éviter les abus, c'est-à-dire l'introduction des recours en cassation dans le seul but de bénéficier de l'aide matérielle. Cet objectif serait légitime et justifierait objectivement et raisonnablement la restriction du droit à l'aide matérielle. Le Conseil des ministres s'en réfère pour le surplus aux observations qu'il a émises dans son mémoire et son mémoire en réplique.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5465 demandent l'annulation des articles 4, c), 5, 6, 11 et 12 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile. La requête dans l'affaire n° 5467 porte sur l'article 12 de la même loi.

B.2.1.1. L'article 4, c), attaqué remplace le mot « troisième » par le mot « deuxième » à l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : la loi relative à l'accueil). L'article 4, alinéa 1er, de la loi relative à l'accueil disposait dès lors :

« L'Agence peut décider que le demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande d'asile ne peut bénéficier de l'article 6, § 1er, de la présente loi pendant l'examen de la demande, tant que le dossier n'a pas été transmis par l'Office des étrangers au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides en application de l'article 51/10 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et ce, moyennant une décision motivée individuellement. Ce principe pourra également s'appliquer pour toute nouvelle demande d'asile ».

L'article 4, c), attaqué de la loi du 19 janvier 2012 est entré en vigueur le 31 mars 2012 (article 14 de la même loi).

B.2.1.2. L'article 22 de la loi du 8 mai 2013 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale » a remplacé l'article 4, alinéa 1er, de la loi relative à l'accueil comme suit :

« L'Agence peut décider, au moyen d'une décision individuelle motivée, que le demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande d'asile ne peut invoquer l'article 6, § 1er, de cette loi pendant l'examen de la demande, sauf si le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides a pris une décision de prise en considération en application de l'article 57/6/2 ou une décision en application de l'article 57/6, 1°, de la loi du 15 décembre

1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Ce principe peut s'appliquer à chaque nouvelle demande d'asile ».

Cette disposition est entrée en vigueur le 1er septembre 2013, dix jours après sa publication au *Moniteur belge*.

B.2.1.3. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres soutient que le recours a perdu son objet en ce qu'il porte sur l'article 4, c), attaqué.

Dès lors que l'article 4, alinéa 1er, de la loi relative à l'accueil, modifié par l'article 4, c), attaqué de la loi du 19 juillet 2012, a toutefois pu avoir des effets avant son remplacement par l'article 22 de la loi du 8 mai 2013, le recours en annulation n'a pas perdu son objet par l'effet de l'entrée en vigueur de cette loi.

B.2.2. L'article 5 attaqué modifie l'article 5 de la loi relative à l'accueil, qui dispose désormais :

« Sans préjudice de l'application des articles 4, 35/2 et du Livre III, Titre III relatif aux mesures d'ordre et sanctions, le bénéficiaire de l'aide matérielle décrite dans la présente loi ne pourra en aucun cas faire l'objet d'une suppression ».

B.2.3.1. L'article 6, § 1er, de la même loi, modifié par l'article 6 attaqué de la loi du 19 janvier 2012, disposait :

« Sans préjudice de l'application de l'article 4 et l'article 35/2 de la présente loi, le bénéficiaire 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 bénéficiaire de l'aide matérielle s'applique également aux membres de la famille du demandeur d'asile.

Le bénéficiaire 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 bénéficiaire 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.2.3.2. Après l'entrée en vigueur, le 31 mars 2012, de l'article 6 de la loi du 19 janvier 2012, l'article 6, § 1er, de la loi relative à l'accueil a, avec effet au 1er juillet 2012, été modifié par l'article 5 de la loi du 22 avril 2012 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ». Cette disposition énonce :

« Dans l'article 6, § 1er, alinéa 1er, de la [loi relative à l'accueil], modifié par les lois du 30 décembre 2009 et 19 janvier 2012, les mots ' de l'article 4 et de l'article 35/2 ' sont remplacés par les mots ' des articles 4, 4/1 et 35/2 ' ».

Cette modification législative n'a toutefois aucune influence sur l'objet du recours en annulation, qui se limite, aux termes de l'exposé des griefs de la requête, à l'article 6, § 1er, alinéa 2, de la loi relative à l'accueil, modifié par la loi attaquée.

B.2.3.3. L'article 6, § 1er, alinéa 2, de la loi relative à l'accueil a été complété comme suit par l'article 23 de la loi du 8 mai 2013, entrée en vigueur le 1er septembre 2013 :

« L'introduction d'un recours en cassation au Conseil d'Etat, n'engendre pas de droit à une aide matérielle. Lors de l'examen du recours en cassation un droit à l'aide matérielle est garanti uniquement si le recours en cassation est déclaré admissible en application de l'article 20, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 ».

B.2.4. L'article 11 attaqué complète l'article 57ter de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale par un alinéa 3 rédigé comme suit :

« Le centre n'est pas tenu d'accorder une aide sociale si l'étranger fait l'objet d'une décision prise conformément à l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ».

B.2.5. Enfin, l'article 12 attaqué insère dans la loi du 8 juillet 1976 précitée un article 57quinquies qui dispose :

« Par dérogation aux dispositions de la présente loi, le centre n'est pas tenu d'accorder une aide sociale aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et aux membres de leur famille pendant les trois premiers mois du séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès

au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien ».

Quant à la recevabilité des recours

B.3.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours introduit par les première et troisième parties requérantes dans l'affaire n° 5465 au motif qu'il ne serait pas établi que la décision d'agir a été adoptée régulièrement par leur conseil d'administration.

B.3.2. Le recours en annulation dans cette affaire est introduit par trois associations sans but lucratif.

Selon ses statuts, la deuxième partie requérante, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », a pour objet de « combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité. Elle défend les principes d'égalité, de liberté, de solidarité et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques qui ont été proclamés notamment par la Constitution belge et la [...] Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme [...] ».

B.3.3. Il peut être admis que des dispositions qui suppriment le droit à l'aide matérielle pour certaines catégories d'étrangers sont d'une nature telle qu'elles peuvent affecter l'objet social de l'association précitée.

B.3.4. Dès lors que la deuxième partie requérante justifie d'un intérêt à agir et que le Conseil des ministres ne conteste pas la régularité de la décision d'ester en justice à l'égard de cette partie, la Cour ne doit pas examiner si les première et troisième parties requérantes ont valablement décidé d'agir.

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste également l'intérêt à agir des troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième parties requérantes dans l'affaire n° 5467 au motif qu'il résulterait des pièces produites par celles-ci que les décisions d'introduire le recours ont

été prises par chacun de leurs directeurs généraux alors qu'en vertu des articles 33 de leurs statuts, le pouvoir d'agir en justice appartient à leur conseil d'administration.

B.4.2. La requête dans l'affaire n° 5467 est introduite par un docteur en médecine, par l'ASBL « Conseil médical du CHU Brugmann » ainsi que par cinq associations hospitalières de droit public.

B.4.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

Le premier requérant exerce la fonction de médecin, sous le statut social de travailleur indépendant, au sein de l'association hospitalière « Hôpitaux IRIS Sud ». A son estime, il dispose d'un intérêt direct et personnel à agir dans la mesure où l'article 12 de la loi attaquée concerne l'aide médicale urgente accordée par les centres publics d'action sociale aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et à leur famille et où, dans l'exercice de son art, il peut devoir accomplir des prestations relevant de l'aide médicale urgente. Il justifie également son intérêt à agir par le fait que, pour l'accomplissement de telles prestations, il encourrait le risque de ne plus percevoir de rémunération.

B.4.4. En ce qu'il pourrait avoir une incidence sur la rémunération des médecins appelés à dispenser des soins dans le cadre d'une aide médicale urgente en milieu hospitalier, l'article 12 attaqué est susceptible d'affecter directement et défavorablement la situation financière ou l'activité professionnelle de ceux-ci. La première partie requérante a donc intérêt à demander l'annulation de cette disposition.

B.4.5. Dès lors que la première partie requérante justifie d'un intérêt à agir et que son recours est recevable, la Cour ne doit pas examiner s'il l'est aussi pour les autres parties requérantes.

Quant au fond

En ce qui concerne les articles 4, c), et 5 de la loi du 19 janvier 2012

B.5. Le premier moyen dans l'affaire n° 5465 est pris de la violation, par les articles 4, c), et 5 attaqués de la loi du 19 janvier 2012, de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec ses articles 10 et 11, avec la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, avec les articles 2, 4, 9, 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec les articles 13, 30 et E de la Charte sociale européenne révisée.

B.6.1. L'article 23, alinéa 1er, de la Constitution prévoit que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et l'alinéa 3, 2°, inscrit, parmi les droits économiques, sociaux et culturels, « le droit à l'aide sociale ». Ces dispositions ne précisent pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'article 23, alinéa 2, « en tenant compte des obligations correspondantes ».

B.6.2. En matière d'aide sociale, l'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.7. Dans son arrêt n° 135/2011, du 27 juillet 2011, la Cour avait à se prononcer sur la compatibilité, avec l'article 23 de la Constitution, du nouvel article 4, alinéa 2, de la loi relative à l'accueil, inséré par l'article 160 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses.

Ledit article 4, alinéa 2, permettait à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après : Fedasil) de priver d'aide matérielle, à l'exception du droit à l'accompagnement médical, la personne étrangère qui introduit une troisième demande d'asile et toute demande d'asile ultérieure et ce, tant que le dossier n'a pas été transmis par l'Office des étrangers au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

La Cour a jugé le moyen non fondé pour les motifs qui suivent :

« B.8.1. L'article 23, alinéa 1er, de la Constitution n'implique pas que les droits visés doivent être garantis par le législateur de la même manière pour chaque individu et cette disposition constitutionnelle n'empêche donc pas que ces droits soient limités et modulés pour certaines catégories de personnes, à condition que la différence de traitement soit raisonnablement justifiée.

B.8.2. Dans ses arrêts n^{os} 21/2001, 148/2001 et 50/2002, la Cour a jugé que les étrangers se trouvaient dans des situations essentiellement différentes selon qu'ils introduisent une première ou une deuxième demande d'asile et que les articles 10 et 11 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que le droit à l'aide sociale ne soit pas garanti de la même manière durant l'examen des recours concernant la deuxième demande que durant l'examen de la première demande. Dans ces arrêts, la Cour a admis que le législateur poursuit un but légitime lorsqu'il prend des mesures visant à lutter contre les abus résultant de l'introduction de demandes d'asile successives.

B.8.3.1. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'article 23 de la Constitution que le Constituant ne souhaitait pas 'confiner les citoyens dans un rôle passif ou [...] les inciter à adopter une attitude passive', mais qu'au contraire, il entendait affirmer que 'quiconque a des droits, a également des devoirs', partant de l'idée que 'le citoyen a pour devoir de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit' (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n^o 100-2/4^o, pp. 16-17). C'est pourquoi il a permis aux législateurs auxquels il confie la charge de garantir les droits économiques, sociaux et culturels de tenir compte des 'obligations correspondantes', selon les termes de l'alinéa 2 de l'article 23.

B.8.3.2. Les citoyens bénéficiaires des droits économiques, sociaux et culturels énoncés à l'article 23 de la Constitution peuvent donc se voir imposer des obligations pour accéder à ces droits. Les mots 'à cette fin', placés en tête de cet alinéa 2, indiquent toutefois que ces obligations doivent être liées à l'objectif général inscrit à l'alinéa 1er de l'article 23, qui est de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine par la jouissance des droits énumérés à l'alinéa 3 du même article. Ces obligations doivent permettre aux personnes à qui elles sont imposées de contribuer à la réalisation effective de cet objectif pour elles-mêmes ainsi que pour les autres bénéficiaires des droits énumérés à l'article 23, et doivent être proportionnées à l'objectif ainsi défini.

B.8.3.3. L'article 23 de la Constitution n'empêche donc pas le législateur de prévenir ou de réprimer l'abus éventuel du droit à l'aide sociale par les bénéficiaires de celle-ci, en vue de garantir la jouissance de ce droit à ceux qui peuvent légitimement s'en prévaloir.

B.9.1. Le législateur poursuit un objectif légitime s'il entend briser le 'mécanisme de carrousel' des demandes d'asile successives introduites dans le seul but de prolonger le séjour dans un centre d'accueil. Un tel mécanisme entraîne en effet non seulement une surcharge procédurale pour les instances d'asile, mais également une saturation des centres

d'accueil, qui ont une capacité limitée, empêchant ainsi l'accueil de personnes qui y ont droit. La mesure attaquée poursuit donc un objectif d'intérêt général.

B.9.2. La mesure attaquée est pertinente pour atteindre cet objectif et n'est pas disproportionnée par rapport à ce dernier. La faculté dont dispose désormais FEDASIL de limiter, moyennant une décision motivée individuellement, le droit à l'aide matérielle au sens de l'article 2, 6°, de la loi du 12 janvier 2007 à partir de la troisième demande d'asile, s'applique à un groupe limité d'étrangers, à savoir ceux qui ont déjà épuisé deux procédures d'asile sans succès et qui visent de manière abusive à prolonger leur droit à l'aide matérielle.

B.9.3. Si, depuis l'issue de la procédure d'asile précédente, de nouveaux éléments susceptibles de justifier l'octroi du statut de réfugié apparaissent, l'Office des étrangers transmettra le dossier au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et l'aide matérielle sera à nouveau garantie. Pendant l'examen de la demande par l'Office des étrangers, l'étranger concerné conserve son droit à l'accompagnement médical, conformément aux articles 24 et 25 de la loi du 12 janvier 2007. L'article 23 de cette loi précise qu'il s'agit de l'accompagnement médical nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

B.9.4. Par ailleurs, la modification législative attaquée n'est pas contraire à ce que prescrit la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, dont la loi précitée du 12 janvier 2007 constitue la transposition. Aux termes de l'article 16 de cette directive en effet, les Etats membres peuvent limiter voire refuser le droit d'accueil à des demandeurs d'asile qui ont déjà introduit une demande d'asile dans le même Etat membre, et donc *a fortiori* aussi lorsque le demandeur d'asile a déjà introduit au moins deux demandes d'asile.

Enfin, il reviendra aux autorités chargées de l'application de cette disposition d'organiser les concertations nécessaires afin que le droit à l'accueil des demandeurs d'asile introduisant des demandes successives soit examiné en connaissance de cause.

B.9.5. La mesure attaquée n'entraîne donc pas un recul significatif du droit à l'aide sociale des personnes concernées qui ne serait pas justifié par des motifs d'intérêt général, et ne porte par conséquent pas atteinte à l'article 23 de la Constitution. La lecture combinée de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution ne saurait conduire à une autre conclusion ».

B.8.1. Par l'effet de l'article 4, c), attaqué en l'espèce, Fedasil peut désormais refuser l'aide matérielle visée à l'article 6, § 1er, de la loi relative à l'accueil à la personne étrangère qui introduit non plus une troisième mais une deuxième demande d'asile.

B.8.2. Cette modification a été expliquée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Conformément à la directive 2003/9/CE, le droit à l'accueil est limité à la première demande. La formulation utilisée à cet effet est la même que celle qui permet actuellement de

limiter l'accueil à partir de la troisième demande. Conformément à la directive 2003/9 CE, cette limitation doit faire l'objet d'une décision individuelle et motivée.

Le principe selon lequel une demande multiple prise en considération, c'est-à-dire transmise par l'Office des étrangers au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, rouvre un droit à l'accueil, est également maintenu. Le droit à l'accueil n'est donc limité que pour les personnes qui ont suivi intégralement la procédure d'asile, ont été déboutées et se retrouvent par conséquent en situation illégale. Si, à la suite d'une demande ultérieure qui a été prise en considération, ils obtiennent un nouveau droit de séjour, ils peuvent à nouveau prétendre au droit à l'accueil.

Il convient par ailleurs de lire cette modification en parallèle avec l'amendement à l'article 6 de la loi relative à l'accueil, qui aligne le délai imparti pour quitter le centre d'asile sur le délai dans lequel l'ordre est exécutoire, qui, comme cela sera précisé plus loin, sera fixé à 30 jours. Durant ce délai, le demandeur d'asile débouté dispose de suffisamment de temps pour éventuellement introduire une deuxième demande et attendre la décision de transmission au Commissariat général.

Notre objectif est que le simple fait d'introduire une deuxième demande ne donne plus automatiquement droit à une prolongation de l'accueil. C'est important dans la mesure où le demandeur d'asile débouté a aujourd'hui tout intérêt à introduire, après le rejet de sa première demande, une deuxième demande pour prolonger ainsi son droit à l'accueil. En supprimant le caractère automatique de la prolongation, nous espérons décourager un certain nombre de deuxièmes demandes dont le seul but est de prolonger le droit à l'accueil, le demandeur n'étant pas véritablement convaincu de la présence de nouveaux éléments, et ainsi de soulager quelque peu la procédure d'asile elle-même.

Une surcharge de la procédure d'asile et du réseau d'accueil risque, comme la pratique l'a démontré à plusieurs reprises, de violer les droits d'autres demandeurs d'asile - qui ont légitimement fui leur pays - en les privant de places d'accueil. La directive 2003/9 permet également de limiter le droit à l'accueil pour le demandeur d'asile qui quitte son lieu d'accueil, sans autorisation ni notification. Dans ce cas, l'Agence peut décider d'exclure le demandeur d'asile de l'aide matérielle.

Les auteurs ajoutent encore une hypothèse: la possibilité que le demandeur d'asile choisisse lui-même de ne pas occuper sa place d'accueil. Le demandeur d'asile peut décider qu'il n'a (provisoirement) pas besoin d'être accueilli. Cette disposition doit être lue conjointement avec les modifications apportées à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, qui prévoient également de limiter le droit à l'intégration sociale de cette catégorie de demandeurs d'asile. Il est en effet ressorti des avis que la commission a reçus que la législation présente aujourd'hui, sur ce point, une lacune que l'administration comble de façon créative. Les auteurs ont voulu y remédier.

Il importe que le droit à l'accueil ne soit pas retiré de façon permanente et qu'il puisse redevenir exigible. Cette disposition, lue conjointement avec les modifications apportées à la loi sur les CPAS, n'exclut personne du droit à l'accueil et à l'aide sociale mais propose une solution efficace au cas où le demandeur d'asile déciderait personnellement de renoncer à l'accueil, ou s'y soustrairait par son propre comportement. Etant donné que son droit à l'accueil reste toujours exigible, ses droits restent garantis.

Cette disposition prévoit néanmoins que si le demandeur d'asile n'observe pas les règles, il peut être sanctionné. Les sanctions visées ne concernent pas les éléments essentiels de l'accueil correspondant à ses besoins essentiels.

Enfin, de manière générale, les auteurs souhaitent souligner la nécessité de bloquer les demandes qui visent exclusivement à prolonger l'accueil. Il convient de restreindre pour une durée limitée le droit à l'accueil des demandeurs qui introduisent une seconde demande ou des demandes multiples afin de garantir les droits des demandeurs d'asile qui introduisent une première demande. Sans cela, le risque d'abus augmente et de tels abus entraînent un abaissement du niveau général de la protection sociale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-0813/011, pp. 6 et 7).

Dans le rapport fait au nom de la commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la société de la Chambre des représentants, il est précisé ce qui suit à propos de la disposition attaquée :

« M. [...] informe que le nouvel article 4 de la loi accueil tel que proposé vise à faire application de la faculté offerte par la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, de limiter le droit à l'accueil à la première demande d'asile. Toutefois, si la deuxième demande d'asile est considérée comme recevable, le droit à l'accueil serait maintenu. L'article 4 susvisé doit être lu en combinaison avec le nouvel article 6, qui étend de cinq à dix jours à compter de l'ordre de quitter le territoire, la poursuite du droit à l'accueil. En effet, cette extension permettra de faire coïncider la date de la décision sur la recevabilité avec la date de fin éventuelle du droit à l'accueil.

La modification proposée à l'article 5 de la loi accueil ne constitue qu'une adaptation technique rendue nécessaire par l'article 4 précité.

Les institutions consultées ayant indiqué qu'un délai de dix jours devait suffire pour statuer sur la recevabilité d'une demande d'asile, l'article 6 nouveau, tel que proposé, vise à répondre à l'anomalie qui touche la législation actuelle. En effet, il arrive qu'une personne soit amenée à quitter les structures d'accueil avant de se voir signifier, à peine quelques jours plus tard, que sa deuxième demande d'asile est recevable et qu'il a droit à nouveau à l'accueil.

Mme [...] place cette modification dans la droite ligne des recommandations inscrites en conclusion du rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat sur l'évaluation de la nouvelle procédure d'asile (S. 4-1204/1). La loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses a déjà posé le principe de la réduction à trois demandes d'asile, le droit à l'accueil. Cette réduction est portée à deux demandes d'asile, pour autant que la deuxième soit considérée comme recevable.

[...]

Mme [...] introduisent le sous-amendement n° 25 (DOC 53-0813/011) afin de maintenir l'aide matérielle les sept premiers jours de l'introduction d'une seconde demande d'asile, afin d'éviter tout hiatus entre les deux demandes dans l'aide matérielle. L'auteur craint que les CPAS devront intervenir dans le cas contraire.

Mme [...] ne voudrait pas qu'il soit inscrit dans la loi un délai déterminé dans lequel la décision de recevabilité devrait être prise pour la seconde demande d'asile. Trente jours lui paraissent suffisant pour introduire une seconde demande s'il échet. Il convient d'inciter le demandeur et celui qui le conseille ou le défend à plus de célérité. La loi doit fixer des limites qui valent pour tout le monde. Le texte proposé permet d'ailleurs aussi de prolonger le délai de trente jours par une demande à l'Office des Etrangers.

Pour répondre à certaines de ces critiques, Mme [...] retirent le sous-amendement n° 25 et déposent à sa place le sous-amendement n° 28 (DOC 53-0813/011), qui précise que la prolongation de sept jours ne vaut que si la seconde demande d'asile est introduite dans les 23 jours suivant le refus de la première demande. Ainsi, le délai total reste de 30 jours.

Mme [...] estime que ce sous amendement s'inscrit dans la philosophie de l'amendement n° 24. Dans les faits, malgré les déclarations de certains membres, l'Office des Etrangers n'est pas en mesure de répondre à une deuxième demande d'asile dans les sept jours. Il ne lui semble pas normal que les demandeurs d'asile soient victimes d'éventuels dysfonctionnements administratifs.

M. [...] constate que le sous amendement n° 28 a pour conséquence une durée totale de droit à l'accueil de trente jours après l'échéance de l'ordre de quitter le territoire, ce qui est justement l'objectif de sa proposition de loi. Il conviendra de bien informer le demandeur du délai qui lui reste dans l'aide matérielle et de l'obligation d'agir avec diligence. Laisser plus longtemps pour introduire une seconde demande est d'ailleurs contraire aux intérêts du demandeur lui-même. Pour le surplus, l'intervenant réitère sa volonté de ne pas inscrire dans la loi un principe de méfiance et sa conviction que la célérité des autorités administratives dépend de choix politiques relevant de l'exécutif » (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 53-0813/012, pp. 20-21 et 41-42).

B.9.1. Le législateur a pu considérer que les modifications apportées par la loi du 30 décembre 2009 à la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers étaient insuffisantes pour faire face à une surcharge de la procédure d'asile et du réseau d'accueil pouvant mettre en péril les droits de demandeurs d'asile qui, pour la première fois, introduisent une demande et ne peuvent bénéficier d'aucune place dans un centre d'accueil. En visant à décourager l'introduction abusive de demandes, dans le seul but de prolonger le séjour dans les centres d'accueil et en voulant, ainsi, soulager la procédure d'asile, le législateur poursuit un objectif légitime.

B.9.2. La mesure qui consiste à supprimer le caractère automatique de la prolongation de l'aide matérielle dès l'instant où une deuxième demande d'asile est introduite est pertinente pour atteindre l'objectif prédéfini.

B.9.3. La Cour doit encore examiner si une telle mesure ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des personnes concernées.

B.10.1. La disposition attaquée a une portée limitée dès lors qu'elle s'adresse à une catégorie d'étrangers qui ont déjà introduit une demande devant les autorités compétentes, lesquelles l'ont examinée et ont conclu que les conditions n'étaient pas réunies pour que cette demande puisse être admise.

B.10.2. Fedasil peut décider qu'un étranger qui appartient à cette catégorie ne peut plus bénéficier de l'aide sociale. Il s'ensuit que si une telle limitation est imposée, elle ne peut résulter que d'une décision individuelle et motivée de ladite autorité, l'octroi de l'aide étant le principe.

A cet égard, il n'appartient pas à la Cour d'apprécier la manière dont la loi est appliquée et la diligence avec laquelle les demandes soumises sont examinées. C'est au juge compétent qu'il revient de contrôler si le refus d'octroyer une aide matérielle résulte d'une décision individuelle, adéquatement motivée.

B.10.3. Si, depuis l'issue de la procédure d'asile précédente, de nouveaux éléments susceptibles de justifier l'octroi du statut de réfugié apparaissaient, l'Office des étrangers devait transmettre le dossier – sur la base de l'article 4 de la loi relative à l'accueil, tel qu'il était applicable avant sa modification par la loi précitée du 8 mai 2013 - au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et l'aide matérielle était à nouveau garantie. Pendant l'examen de la demande par l'Office des étrangers, l'étranger concerné conservait son droit à l'accompagnement médical, conformément aux articles 24 et 25 de la loi du 12 janvier 2007. L'article 23 de cette loi précise qu'il s'agit de l'accompagnement médical nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

B.11. Quant à la compatibilité de la modification législative avec la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, il y a lieu de relever que l'article 16 de cette directive prévoit que les Etats membres peuvent limiter voire refuser le droit à l'accueil à des demandeurs d'asile qui ont déjà introduit une demande d'asile dans le même Etat membre. Le même article précise en son paragraphe 4 que les décisions portant limitation, retrait ou refus du bénéfice des conditions d'accueil doivent être prises cas par cas, objectivement et impartialement et doivent être motivées, en se fondant sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier celles qui sont dans une situation vulnérable, compte tenu du principe de proportionnalité.

Comme la Cour l'a indiqué en B.10.2, il ne lui appartient pas de contrôler la manière dont la loi est appliquée par les autorités compétentes.

L'article 24 de la directive impose aux Etats membres d'allouer les ressources nécessaires à la mise en œuvre des dispositions nationales prises pour sa transposition. Il appartient aux autorités chargées de l'application de l'article 16 de la directive d'organiser les concertations nécessaires afin que le droit à l'accueil des demandeurs d'asile introduisant des demandes successives soit examiné en connaissance de cause.

B.12. La mesure attaquée n'entraîne donc pas un recul significatif du droit à l'aide sociale des personnes concernées qui ne serait pas justifié par des motifs d'intérêt général, et ne porte par conséquent pas atteinte à l'article 23 de la Constitution. La lecture combinée de cette disposition avec les dispositions conventionnelles internationales mentionnées au moyen ne saurait conduire à une autre conclusion.

B.13. Les parties requérantes soutiennent encore que les dispositions visées au moyen seraient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles traitent de manière identique les demandeurs d'asile qui introduisent une deuxième demande et les étrangers en séjour irrégulier, sans justification objective et raisonnable.

B.14. La Cour a déjà jugé à plusieurs reprises que les étrangers se trouvent dans des situations essentiellement différentes selon qu'ils introduisent une première ou une deuxième demande d'asile et que les articles 10 et 11 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que le

droit à l'aide sociale ne soit pas garanti durant l'examen des recours concernant la deuxième demande de la même manière que durant l'examen de la première demande (arrêts n^{os} 21/2001, 148/2001 et 50/2002). La Cour a admis, par les arrêts précités, que le législateur poursuit un but légitime lorsqu'il prend des mesures visant à lutter contre les abus résultant de l'introduction de demandes successives. Pour les mêmes motifs, compte tenu de l'objectif décrit en B.8.2, il n'y a pas, en l'espèce, de violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.15. Le premier moyen n'est pas fondé.

B.16. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5465 prennent un deuxième moyen de la violation, par les dispositions précitées, de l'article 22*bis* de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec les articles 2, 3, 4, 24, paragraphe 1, et 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant, avec les articles 17 et 18 de la directive 2003/9/CE, avec l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec l'article 17 de la Charte sociale européenne révisée.

D'après les parties requérantes, les dispositions attaquées, appliquées aux mineurs, ne prendraient pas en considération de manière primordiale l'intérêt de l'enfant en les contraignant à vivre dans la rue sans ressources et en ne leur assurant pas des mesures spéciales de protection.

Les dispositions attaquées violeraient également le principe d'égalité et de non-discrimination en traitant de manière identique, sans justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, en l'occurrence les demandeurs d'asile mineurs et les demandeurs d'asile majeurs.

B.17. En vertu de l'article 22*bis* de la Constitution, « dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale ».

Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant, « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». L'article 3, paragraphe 2, de cette Convention dispose que les Etats parties se sont engagés « à assurer à

l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui » et à prendre « à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées ».

L'article 17 de la directive 2003/9/CE impose aux Etats de tenir compte de la situation particulière des personnes vulnérables dans leurs mesures de transposition. L'article 18 de la directive précise, concernant les mineurs, que l'intérêt de l'enfant constitue une considération primordiale pour cette transposition.

L'article 10, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que les Etats doivent prendre des mesures spéciales de protection et d'assistance en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination.

Quant à l'article 17 de la Charte sociale européenne révisée, il prévoit également que les parties contractantes s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales.

B.18.1. Il ne peut être déduit des dispositions attaquées que le législateur ait entendu déroger aux articles 37, 38, 40, 41, 59 et 60 de la loi relative à l'accueil, à l'article 479 de la loi-programme du 24 décembre 2002 ainsi qu'à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, qui règlent le droit des mineurs à l'aide matérielle.

Les articles 37 et 38 de la loi relative à l'accueil prévoient que l'intérêt supérieur de l'enfant prime dans toutes les décisions concernant le mineur et que ce dernier est logé avec ses parents ou la personne exerçant sur lui l'autorité parentale ou la tutelle. Par ailleurs, un encadrement approprié, pris en charge par Fedasil, est assuré aux mineurs non accompagnés durant une phase d'observation et d'orientation, qui ne peut durer que vingt jours au maximum (articles 40, 41 et 59 de la loi relative à l'accueil).

L'article 479 de la loi-programme du 24 décembre 2002 prévoit que chaque demandeur d'asile, mineur non accompagné, bénéficie de l'aide d'un tuteur, lequel est chargé notamment

de prendre soin de sa personne durant son séjour en Belgique, de veiller à ce qu'il soit scolarisé, reçoive un soutien psychologique et des soins médicaux appropriés et, lorsqu'il n'est pas placé dans un centre d'accueil spécialisé, à ce que les autorités compétentes en matière d'accueil prennent les mesures nécessaires en vue de trouver un hébergement adapté. La mission du tuteur cesse au moment de l'éloignement effectif du mineur non accompagné du territoire belge.

L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dispose :

« Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à :

1° l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume;

2° constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard d'un étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume.

Dans le cas visé sous 2°, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi. La présence dans le centre d'accueil des parents ou personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale est garantie.

[...] ».

L'article 60 de la loi relative à l'accueil dispose que Fedasil prend en charge l'octroi de l'aide matérielle aux mineurs séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'action sociale, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien. Cette aide est octroyée dans les structures d'accueil gérées par Fedasil.

L'article 4 de l'arrêté royal du 24 juin 2004 « visant à fixer les conditions et les modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume » précise encore que l'aide matérielle tient compte de la situation spécifique du mineur et comprend l'hébergement en centre communautaire, la

nourriture, l'accompagnement social et médical, l'aide au retour volontaire et garantit le droit à l'enseignement.

B.18.2. Il ressort des dispositions précitées que, contrairement à ce qu'allèguent les parties requérantes, les demandeurs d'asile mineurs ne se voient pas retirer le droit à l'aide matérielle qui leur est ainsi reconnu, aux conditions qui y sont fixées.

B.19. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.18, le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'article 11 de la loi du 19 janvier 2012

B.20. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5465 soulèvent deux moyens contre l'article 11 attaqué de la loi du 19 janvier 2012, qui modifie l'article 57^{ter} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Un premier moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec ses articles 10 et 11, avec la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, avec les articles 2, 4, 9, 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec les articles 13, 30 et E de la Charte sociale européenne révisée.

Un second moyen est pris de la violation de l'article 22^{bis} de la Constitution, pris isolément et lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec les articles 2, 3 et 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant, avec les articles 17 et 18 de la directive 2003/9/CE, avec l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec l'article 17 de la Charte sociale européenne révisée.

Les parties requérantes renvoient, pour l'exposé de ces deux moyens, aux développements des moyens exposés à propos de l'article 4, c), et de l'article 5 de la loi attaquée.

B.21. La modification de l'article 57^{ter} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale introduite par l'article 11 attaqué a été jugée nécessaire, compte tenu du nouvel article 4 de la loi relative à l'accueil (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0813/011, p. 11).

Le rapport fait au nom de la commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société précise ce qui suit à propos de cette disposition :

« Mme [...] ne voudrait pas que la fin du droit à l'accueil avec une aide matérielle signifie l'ouverture du droit à une aide financière ou autre dans le cadre de l'aide sociale. Ceci constituerait une charge pour les CPAS et un effet d'aspiration dangereux. L'exclusion des ressortissants des Etats membres était déjà appliquée, à juste titre, dans certaines villes. Elle existe, dans son principe, aux Pays-Bas. Elle doit être consacrée dans la loi.

Mme [...] estime essentiel d'éviter que le droit à l'aide matérielle soit transformé en droit à une aide financière. Presque tous les auteurs d'avis écrits ont insisté sur le danger qu'une personne ne disposant pas de l'une se dirige vers les CPAS pour obtenir l'autre. Ceci implique cependant aussi que le droit à l'accueil doit être maintenu pendant toute la procédure, y compris devant le Conseil d'Etat » (*Doc. parl.* Chambre, 2011-2012, DOC 53-0813/012, p. 23).

B.22. Compte tenu de l'objectif que le législateur entendait poursuivre, à savoir décourager un certain nombre de deuxièmes demandes dont le seul but est de prolonger le droit à l'accueil, il est raisonnablement justifié, pour des motifs identiques à ceux qui ont été exposés en B.9 à B.11, que le législateur prenne une mesure destinée à éviter que la limitation de l'aide matérielle ainsi prévue ne soit contournée par l'octroi d'une aide financière à charge des centres publics d'action sociale.

Une telle mesure ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des demandeurs d'asile concernés si les conditions énoncées par la loi, qui ont été rappelées en B.10 et B.11, sont respectées dans leur mise en œuvre.

B.23. Le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'article 6, b), c) et d), de la loi du 19 janvier 2012

B.24. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5465 allèguent la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec ses articles 10 et 11, avec le principe général de proportionnalité ainsi qu'avec l'article 2 de la directive 2003/9/CE, par l'article 6, b), c) et d), attaqué de la loi du 19 janvier 2012 en ce qu'il aurait supprimé le droit à l'aide matérielle des demandeurs d'asile, d'une part, pendant le temps de la procédure du recours introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers et pendant le temps de la procédure en cassation introduite devant le Conseil d'Etat et, d'autre part, durant les délais pour introduire ces recours.

B.25.1. 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, tel qu'il avait été modifié par l'article 161 de la loi du 30 décembre 2009, 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 ».

Selon les travaux préparatoires de la loi du 30 décembre 2009 précitée :

« A l'heure actuelle, ont droit à l'aide matérielle au sein d'une structure d'accueil tous les demandeurs d'asile à partir de l'introduction de leur demande d'asile, et ce, pendant toute la procédure d'asile, en ce compris les recours. Schématiquement, l'aide est accordée dès l'introduction de la demande d'asile auprès de l'Office des étrangers et se poursuit pendant la procédure au Commissariat général aux réfugiés et apatrides et pendant l'examen des recours devant le Conseil du Contentieux des étrangers et au Conseil d'Etat. Sont, en effet, seuls visés par l'article 6, § 1er, de la loi précitée du 12 janvier 2007, les recours introduits 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, c'est-à-dire les recours de pleine juridiction introduits devant le Conseil du Contentieux des étrangers.

Dans sa version actuelle, l'article 6, § 1er, de la loi 'accueil' du 12 janvier 2007, lu à la lumière de ses travaux préparatoires (*Doc. Parl., Sénat, Exposé des motifs, sess. ord. 2005-2006, n° 2565/001, p. 14-15*), prévoit cependant que le demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande d'asile ou toute demande d'asile ultérieure ne bénéficie du droit à l'accueil qu'entre l'introduction de sa nouvelle demande d'asile et la décision de refus de prise en considération par l'Office des étrangers. L'aide n'est donc pas poursuivie lorsqu'un recours non suspensif est introduit au Conseil du Contentieux des Etrangers, sur la base des articles 51/8 et 39/2, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers contre une décision de non-prise en considération d'une demande d'asile multiple (*annexe 13quater*). Elle l'est néanmoins, et ce principe n'est en rien altéré par les dispositions en projet, lorsque l'Office des étrangers transmet la demande pour traitement au CGRA » (*Doc. parl., Chambre, 2009-2010, DOC 52-2299/001, pp. 83-84*).

B.25.2. 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 ».

B.26. Le Conseil des ministres soutient, dans son mémoire, qu'en supprimant les mots « 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 », la disposition attaquée n'a pas eu pour effet de modifier le régime d'aide matérielle applicable dans le cadre des recours introduits au Conseil du contentieux des étrangers.

B.27.1. L'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié par l'article 2 de la loi du 15 mars 2012 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités de la peine » et avant d'être modifié par l'article 2 de la loi du 8 mai 2013 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et modifiant la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses II », disposait :

« § 1er. Le Conseil statue, par voie d'arrêts, sur les recours introduits à l'encontre des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Le Conseil peut :

1° confirmer ou réformer la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides;

2° annuler la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides soit pour la raison que la décision attaquée est entachée d'une irrégularité substantielle qui ne saurait être réparée par le Conseil, soit parce qu'il manque des éléments essentiels qui impliquent que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation visée au 1° sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires.

Par dérogation à l'alinéa 2, les décisions visées aux articles 57/6, alinéa 1er, 2°, et 57/6/1 [ne sont] susceptible[s] que d'un recours en annulation visé au § 2.

§ 2. Le Conseil statue en annulation, par voie d'arrêts, sur les autres recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ».

L'article 39/70 de la même loi dispose que sauf accord de l'intéressé, aucune mesure d'éloignement du territoire ou de refoulement ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours et pendant l'examen de celui-ci.

B.27.2. Il en résulte que les recours introduits sur la base de l'article 39/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 auprès du Conseil du contentieux des étrangers ont un effet suspensif. Partant, l'étranger qui introduit pareil recours ne peut être privé du droit à l'aide matérielle.

B.28. Dès lors, en ce qu'il est fait grief à l'article 6 attaqué de supprimer le droit à l'aide matérielle des demandeurs d'asile pendant le temps de la procédure du recours introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers et durant le délai pour introduire ce recours, le moyen n'est pas fondé.

B.29. La Cour est en outre invitée à contrôler l'article 6 attaqué au regard des dispositions constitutionnelles et conventionnelles visées dans le moyen, en ce qui concerne la procédure de cassation devant le Conseil d'Etat.

B.30. L'article 23 de la loi du 8 mai 2013 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale » dispose :

« L'article 6, § 1er, alinéa 2, de la même loi, inséré par la loi du 19 janvier 2012, est complété par la phrase suivante :

‘ L'introduction d'un recours en cassation au Conseil d'Etat, n'engendre pas de droit à une aide matérielle. Lors de l'examen du recours en cassation un droit à l'aide matérielle est garanti uniquement si le recours en cassation est déclaré admissible en application de l'article 20, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973. ’ ».

Cette modification est entrée en vigueur le 1er septembre 2013. A partir de cette date, le droit à l'aide matérielle est rétabli pour les demandeurs d'asile lorsque le recours en cassation administrative qu'ils ont introduit est déclaré admissible.

Au cours des travaux préparatoires, cet article 23 a été justifié de la manière suivante :

« Conformément à l'accord de gouvernement, le droit à l'aide matérielle sera maintenu pendant le recours en cassation administrative exercé devant le Conseil d'Etat, tout en veillant à raccourcir les procédures et en n'interrompant pas l'exécution des ordres de quitter le territoire. Le recours en cassation devrait être dirigé contre un arrêt du Conseil du Contentieux des Etrangers qui clôture la procédure d'asile en application 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. Pour qu'aucun appel d'air soit créé, un droit à l'aide matérielle sera obtenu après que le recours en cassation administrative a été déclaré admissible par le Conseil d'Etat » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/001 et 53-2556/001, pp. 28-29).

B.31. Dès lors que l'aide matérielle n'est pas de nature à pouvoir être octroyée avec effet rétroactif, les parties requérantes qui sont des associations ne justifient pas d'un intérêt actuel à poursuivre l'annulation de la disposition attaquée telle qu'elle a été applicable dans la période du 31 mars 2012 au 31 août 2013.

En ce qui concerne l'article 12 de la loi du 19 janvier 2012

B.32.1. Dans un premier moyen dirigé contre l'article 12 attaqué de la loi du 19 janvier 2012, les parties requérantes dans l'affaire n° 5465 allèguent la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec ses articles 10 et 11, avec les articles 2, 4, 9, 11, 12 et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec les articles 13, 16, 30 et E de la Charte sociale européenne révisée.

B.32.2. L'article 12 attaqué prévoit que le centre public d'action sociale n'est pas tenu d'accorder une aide sociale aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ainsi qu'aux membres de leur famille pendant les trois premiers mois de leur séjour ou, le cas échéant, pendant une période plus longue, prévue à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'accorder les aides d'entretien.

B.32.3. Il est reproché à la disposition attaquée de supprimer le droit à l'aide sociale, en ce compris le droit à l'aide médicale urgente, pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et les membres de leur famille, pendant les trois premiers mois de leur séjour, ainsi que pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne venus sur le territoire belge en vue d'y chercher un emploi et les membres de leur famille, pendant toute la durée de leur recherche d'emploi.

Il est également fait grief à la même disposition de supprimer les aides d'entretien pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne jusqu'à l'obtention d'un droit de séjour permanent.

B.33. L'amendement à l'origine de l'article 12 attaqué a été justifié comme suit :

« La possibilité d'exclure des citoyens de l'Union européenne de l'assistance pendant les premiers mois de leur séjour est explicitement prévue par la directive du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles, de circuler et de séjourner

librement sur le territoire des Etats membres. Les auteurs souhaitent transposer cette disposition de la directive. L'aide financière ne sera possible qu'après obtention d'un droit de séjour permanent.

La directive européenne 2004/38 prévoit en effet, dans le droit de séjour pour les ressortissants de l'UE et les membres de leur famille dans un autre Etat membre de l'UE (= le délai franc), qu'ils peuvent se rendre dans cet Etat membre en tant que travailleurs salariés ou pour y exercer une activité indépendante. Compte tenu du considérant 10 de cette directive, l'Etat membre garde cependant toujours la possibilité de ne pas octroyer le droit à l'aide sociale pendant les trois premiers mois du séjour du citoyen de l'UE dans l'autre Etat membre. L'article 24, 2°, le prévoit explicitement.

L'absence de transposition de cette disposition mettrait en cause notre système de protection sociale, car nous sommes actuellement confrontés, en raison de nos règles plus souples en matière de libre circulation, à un afflux massif de ressortissants de l'UE qui, en Belgique, contrairement à ce qui est le cas dans nos pays voisins, peuvent bénéficier immédiatement de l'aide sociale, ce qui risque, à terme, de provoquer une violation encore plus importante de l'obligation de *standstill* prévue par l'article 23 de la Constitution. En effet, si on ne transpose pas cette disposition de la directive, le risque est réel que les autorités ne puissent plus garantir, à l'avenir, le niveau de protection qui existait au moment de l'instauration de l'article 23 de la Constitution. Une intervention législative est dès lors nécessaire et justifiée. Lors de la rédaction de la directive 2004/38/CE, on a recherché un équilibre entre, d'une part, l'intérêt d'une libre circulation des personnes sur le territoire de l'UE, et, d'autre part, les intérêts des États membres reconnus par le droit communautaire. Outre des considérations d'ordre, de sécurité et de santé publics, il convient également de prendre en compte, en ce qui concerne ces intérêts des Etats membres, des considérations relatives à la possibilité de financer des régimes sociaux (non harmonisés); à la suite de mouvements migratoires, dans certaines circonstances, un déséquilibre pourrait en effet apparaître entre, d'une part, la mesure dans laquelle certaines personnes contribuent - directement ou indirectement - au financement des régimes sociaux, et, d'autre part, la mesure dans laquelle certaines personnes bénéficient des avantages de ces régimes.

La directive 2004/38/CE est le résultat de ces considérations. En se basant, d'une part, sur le souhait de supprimer autant que possible les entraves à la circulation des personnes au sein de l'UE, elle autorise, d'autre part, des restrictions en vue de prévenir les risques du déséquilibre précité. Les deux éléments se complètent. Lorsque la libre circulation des personnes est très poussée, une possibilité accrue de limiter les droits aux allocations devient nécessaire. A l'inverse, si l'on restreint le droit à la circulation et le droit de séjour, il sera moins nécessaire de limiter les droits aux allocations des personnes qui auront fait usage de ce droit à la circulation; à la suite de la restriction du droit de séjour, les risques financiers pour les régimes seront contrôlables. Tout comme le législateur communautaire, nous estimons qu'une limitation des droits des ressortissants de l'UE en ce qui concerne le droit à l'aide sociale est, pour toutes ces raisons, nécessaire et justifiée.

En outre, le ministre a déjà la possibilité de mettre fin au droit de séjour lorsque le citoyen de l'UE ne satisfait plus aux conditions pour séjourner dans notre pays, à savoir en tant que salarié ou indépendant, et lorsqu'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale (article 42bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers). L'article 7, 3, b de la Directive 2004/38 prévoit même que le citoyen de l'UE doit avoir travaillé au moins un an en

tant que salarié ou indépendant pour garder le droit au séjour s'il se trouve en chômage involontaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-0813/011, pp. 10 et 11).

B.34.1. Le considérant 10 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, auquel renvoient les travaux préparatoires de la disposition attaquée, énonce :

« Il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions ».

B.34.2. L'article 24 de la même directive auquel il est également renvoyé dispose :

« 1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'Etat membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet Etat membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un Etat membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.

2. Par dérogation au paragraphe 1, l'Etat membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille ».

B.35. D'après les travaux préparatoires de la disposition attaquée, celle-ci vise à transposer la faculté prévue par l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, en vue d'éviter que les autorités ne puissent plus, à l'avenir, garantir le niveau de protection qui existait antérieurement à l'adoption de la disposition attaquée, compte tenu de l'afflux massif de ressortissants de l'Union auquel la Belgique doit faire face. Il s'agissait, en effet, pour le législateur, de rechercher un équilibre entre la libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union et la possibilité de pouvoir continuer à financer les régimes sociaux.

B.36.1 L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.36.2. En matière d'aide sociale, l'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.36.3. Cette disposition constitutionnelle n'implique pas que les droits visés doivent être garantis par le législateur de la même manière pour chaque individu et elle n'empêche donc pas que ces droits soient limités et modulés pour certaines catégories de personnes, à condition que la différence de traitement soit raisonnablement justifiée.

B.37. En principe, ce recul opéré par la disposition attaquée en ce qui concerne le droit à l'aide sociale peut être justifié par la nécessité, pour le législateur, de préserver le système existant de protection sociale. En effet, compte tenu de la liberté de circulation dont bénéficient les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, qui permet des flux migratoires importants, le législateur a pu estimer nécessaire de faire usage de la faculté qui lui était offerte par l'article 24, paragraphe 2, de la directive précitée de limiter le droit de ces ressortissants à l'aide sociale dès leur arrivée sur le territoire belge. Dès lors que la mesure attaquée est limitée dans le temps, un tel recul, en principe, ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des personnes concernées.

B.38. Ne saurait toutefois constituer un motif d'intérêt général susceptible de justifier un recul de l'aide sociale visée à l'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le motif qui se fonde sur la transposition d'une directive

alors que cette transposition n'est pas conforme à son prescrit et à l'interprétation qu'en a donné la Cour de justice de l'Union européenne.

Il importe dès lors de déterminer si l'article 12 de la loi attaquée est compatible avec l'article 24 de la directive 2004/38/CE précitée, consacrant le principe d'égalité entre les nationaux de l'Etat membre d'accueil et les ressortissants d'autres Etats membres séjournant sur le territoire du premier.

B.39. Selon la Cour de justice, l'article 24, paragraphe 2, de la directive doit « en tant que dérogation au principe d'égalité de traitement prévu à l'article 18 TFUE et dont l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE ne constitue qu'une expression spécifique, [...] être interprété, [...] de manière stricte, et en conformité avec les dispositions du traité, y compris celles relatives à la citoyenneté de l'Union et à la libre circulation des travailleurs (voir, en ce sens, arrêts du 4 juin 2009, *Vatsouras* et *Koupatantze*, C-22/08 et C-23/08, *Rec. p. I-4585*, point 44, ainsi que *Commission c. Autriche*, précité, points 54 et 56 » (CJUE, 21 février 2013, *L.N.*, C-46/12, point 33).

B.40. La Cour examine les griefs allégués à la lumière de ce qui précède.

En ce qui concerne les citoyens de l'Union, non belges, qui ont ou gardent le statut de travailleur et les membres de leur famille

B.41. Les parties requérantes reprochent à l'article 12 attaqué de la loi du 19 janvier 2012 de permettre, en raison de sa formulation générale, de refuser également l'aide sociale aux citoyens de l'Union, non belges, qui ont ou conservent le statut de travailleur et aux membres de leur famille, ce qui n'est pas autorisé par l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE.

B.42.1. Comme la Cour de justice l'a jugé, il ressort du libellé de l'article 24, paragraphe 2, de la directive que la dérogation au principe d'égalité qu'il prévoit n'est opposable ni aux travailleurs, ni aux personnes qui gardent ce statut, ni aux membres de leur famille (CJCE, 4 juin 2009, *Vatsouras* et *Koupatantze*, C-22/08, et C-23/08, point 34, CJUE,

21 février 2013, *L.N.*, C-46/12, point 35; 19 septembre 2013, *Brey*, C-140/12, point 66). Ce principe s'applique non seulement à la prestation d'assistance sociale visée à l'article 24, paragraphe 2, de la directive mais également à l'aide d'entretien, sous forme de bourses d'études ou de prêts, visée par cette disposition, lorsque celle-ci est accordée aux travailleurs (CJUE, 21 février 2013, *L.N.*, C-46/12, points 50-51).

B.42.2. Il s'ensuit qu'en ce que l'article 12 de la loi attaquée s'applique, d'une part, aux citoyens européens, ressortissants d'un autre Etat membre, qui sont des travailleurs ou des personnes qui gardent ce statut, et, d'autre part, aux membres de leur famille, cette disposition - et les limites qu'elle contient quant à l'accès à l'aide sociale et aux aides d'entretien - sort du champ d'application personnel de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE précitée.

B.42.3. En permettant au centre public d'action sociale de refuser au citoyen européen, non belge, qui a ou conserve la qualité de travailleur, ainsi qu'aux membres de sa famille, le bénéfice de l'aide sociale pendant les trois premiers mois de leur séjour et le bénéfice des aides d'entretien jusqu'à l'obtention d'un droit de séjour permanent en Belgique, l'article 12 de la loi attaquée a en outre instauré une différence de traitement contraire au principe d'égalité contenu à l'article 24, paragraphe 1, de la directive (CJUE, 21 février 2013, *L.N.*, C-46/12, point 51; 4 juin 2009, *Vatsouras* et *Koupatantze*, C-22/08, et C-23/08, point 32).

B.43. Il en résulte qu'à l'égard des citoyens de l'Union, non belges, qui ont ou conservent la qualité de travailleur (salarié ou non salarié) ainsi que des membres de leur famille, la disposition attaquée n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec l'article 24 de la directive 2004/38/CE.

B.44. L'article 12 de la loi attaquée doit dès lors être annulé en ce qu'il s'applique aux citoyens de l'Union, non belges, qui ont ou conservent le statut de travailleur (salarié ou non salarié), ainsi qu'aux membres de leur famille qui séjournent légalement sur le territoire.

En ce qui concerne les aides d'entretien pour les citoyens de l'Union autres que des travailleurs et des membres de leur famille

B.45. La Cour doit encore examiner si l'article 12 de la loi du 19 janvier 2012 est conforme aux dispositions mentionnées en B.32.1 en ce qu'il prive des aides d'entretien les citoyens de l'Union, non belges, autres que des travailleurs et les membres de leur famille avant qu'ils aient acquis un droit de séjour permanent.

B.46.1. Dans la mesure où l'article 12 de la loi du 19 janvier 2012 entend transposer l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, il est raisonnable – comme le relève le Conseil des ministres – de considérer que le législateur a voulu donner à la notion d'« aides d'entretien » le même contenu que celui que lui a donné le législateur européen et qu'il a, en conséquence, voulu permettre de refuser les aides d'entretien aux études octroyées sous la forme de bourses d'études ou de prêts tant que le droit de séjour permanent n'a pas été obtenu.

B.46.2. Dans l'interprétation mentionnée en B.46.1, l'article 12 de la loi attaquée entre dans le champ d'application de l'article 24, paragraphe 2, de la directive en ce qu'il permet de refuser d'octroyer, avant l'obtention d'un droit de séjour permanent, une « aide d'entretien » au citoyen de l'Union européenne, non belge, pour autant toutefois – comme il est indiqué en B.42.1 – qu'il ne soit ni un travailleur, ni une personne ayant conservé cette qualité, ou un membre de sa famille.

B.47. Dans cette interprétation, la disposition attaquée ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

En ce qui concerne les citoyens de l'Union demandeurs d'emploi et les membres de leur famille

B.48.1. En vertu de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, l'Etat membre d'accueil n'est pas tenu d'accorder un droit à des prestations d'assistance sociale au cours des trois premiers mois de séjour. Pour les citoyens de l'Union demandeurs d'emploi qui se rendent dans un autre Etat membre, cette exclusion peut durer plus longtemps, à savoir

pendant la période visée à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive. Ces citoyens de l'Union peuvent en effet séjourner plus de trois mois dans l'Etat membre d'accueil tant qu'ils peuvent démontrer qu'ils sont toujours à la recherche d'un emploi et qu'ils ont une chance réelle d'être engagés. Au cours de cette période, le droit à des prestations d'assistance sociale peut leur être refusé, conformément à l'article 24, paragraphe 2, de la directive précitée.

B.48.2. Selon l'article 12 attaqué de la loi du 19 janvier 2012, aucune aide sociale n'est due aux citoyens de l'Union, non belges, demandeurs d'emploi et aux membres de leur famille au cours de la période visée à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Sur la base de cette dernière disposition, un droit de séjour peut être accordé aux citoyens de l'Union qui cherchent un emploi, tant qu'ils sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés.

B.49. Selon la Cour de justice, des « prestations de nature financière destinées à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail » sortent du champ d'application de l'article 24, paragraphe 2, de la directive précitée (CJCE, 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, C-22/08 et C-23/08, point 45). L'accès à de telles prestations n'est toutefois pas inconditionnel et peut être subordonné à l'existence d'un lien réel avec le marché du travail, ce lien pouvant être vérifié « notamment par la constatation que la personne en cause a, pendant une période d'une durée raisonnable, effectivement et réellement cherché un emploi dans l'Etat membre en question » (*ibid.*, points 38-39).

B.50.1. L'aide sociale que le centre public d'action sociale est tenu d'accorder a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine (article 1er, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale) et elle est octroyée compte tenu des besoins individuels du demandeur. Même si, pour octroyer une telle aide sociale, il est tenu compte de la disponibilité au travail du demandeur ou du point de savoir si l'insertion dans la vie professionnelle peut aussi être améliorée dans un cas individuel, il ne peut être soutenu qu'il s'agisse de « prestations de nature financière destinées à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail », au sens visé en B.49. Si cette interprétation était privilégiée, tout citoyen de l'Union demandeur d'emploi pourrait en effet demander une aide sociale puisqu'en tant que demandeur d'emploi, il est, par définition, disposé à travailler et

souhaite être inséré dans la vie professionnelle, ce qui va à l'encontre de l'article 24, paragraphe 2, de la directive, qui permet précisément d'exclure les demandeurs d'emploi du système d'aide sociale pendant la période où ils recherchent un emploi.

B.50.2. Ce qui précède n'exclut pas que ces citoyens de l'Union demandeurs d'emploi puissent avoir droit, à certaines conditions, à des prestations de nature financière destinées à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail lorsqu'ils présentent un lien réel avec le marché du travail. L'examen de cet élément ne fait toutefois pas l'objet du recours en annulation.

B.51. Dans la mesure où ils visent la situation des citoyens de l'Union, non belges, demandeurs d'emploi, les moyens ne sont pas fondés.

En ce qui concerne l'aide médicale urgente

B.52.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5465 soutiennent que la disposition attaquée aurait pour effet de créer une différence de traitement discriminatoire à l'égard des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des membres de leur famille dès lors qu'ils ne peuvent plus prétendre à l'aide médicale urgente à charge du centre public d'action sociale, alors que les étrangers en séjour illégal dans le Royaume peuvent y prétendre en application de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

B.52.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5467 soutiennent quant à elles que la disposition attaquée crée une différence de traitement discriminatoire entre, d'une part, les médecins et les hôpitaux qui dispensent des soins vitaux à des étrangers en séjour illégal en Belgique, et, d'autre part, les médecins et les hôpitaux qui dispensent des soins à des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ainsi qu'aux membres de leur famille durant les trois premiers mois de leur séjour ou la période plus longue prévue à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 décembre 1980, puisque dans le dernier cas, le centre public d'action sociale ne doit pas prendre à sa charge les frais de l'aide médicale urgente qui a été dispensée.

B.53.1. L'article 57, § 2, précité de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dispose :

« Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à :

1° l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume;

[...] ».

B.53.2. L'article 57, § 2, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale habilite le Roi à déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par aide médicale urgente.

L'article 1er de l'arrêté royal du 12 décembre 1996 « relatif à l'aide médicale urgente octroyée par les centres publics d'aide sociale aux étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume » la définit comme :

« l'aide qui revêt un caractère exclusivement médical et dont le caractère urgent est attesté par un certificat médical. Cette aide ne peut pas être une aide financière, un logement ou une autre aide sociale en nature.

L'aide médicale urgente peut être prestée tant de manière ambulatoire que dans un établissement de soins, comme visé à l'article 1er, 3°, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale.

L'aide médicale urgente peut couvrir des soins de nature tant préventive que curative. ».

B.54. Comme il est indiqué en B.33 à B.35, l'article 12 attaqué de la loi du 19 janvier 2012 vise, de même que l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE dont il constitue la transposition, à trouver un équilibre entre la libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union et la préoccupation de maintenir le financement du système de protection sociale des Etats membres.

B.55.1. Il n'est pas exclu qu'il existe des citoyens européens qui, au cours de leurs trois premiers mois de séjour, ne relèvent ni de l'assurance maladie belge, ni de celle de leur pays d'origine, ni ne disposent d'une assurance qui couvre l'ensemble des frais médicaux dans le pays.

B.55.2. Lorsqu'ils ont recours au système d'aide sociale, il peut être mis fin à leur droit de séjour dans les cas visés à l'article 42*bis*, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et ils peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement, conformément à l'article 14 de la directive 2004/38/CE.

B.55.3. Leur situation ne diffère dès lors pas fondamentalement de celle des étrangers en séjour illégal dans le Royaume. Aux termes de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, la mission du centre public d'action sociale à l'égard de cette catégorie d'étrangers est limitée à l'octroi de l'aide médicale urgente. Par suite de la disposition attaquée, les citoyens de l'Union sont en revanche privés de cette aide médicale urgente les trois premiers mois de leur séjour.

B.55.4. La Cour doit examiner si la différence de traitement qui en découle est raisonnablement justifiée.

B.55.5. En ce qu'il entend assurer la possibilité de financer l'aide sociale, le législateur poursuit un but légitime. Les articles 14 et 24 de la directive 2004/38/CE font par ailleurs apparaître la volonté du législateur de l'Union d'éviter que les citoyens de l'Union qui font usage de leur droit à la libre circulation constituent une charge déraisonnable pour le régime d'aide sociale du pays d'accueil.

B.55.6. En privant les citoyens de l'Union européenne de l'aide médicale urgente durant les trois premiers mois de leur séjour, le législateur a pris une mesure pertinente à la lumière du but poursuivi : cette limitation du droit à l'aide médicale urgente a, en effet, pour

conséquence que le centre public d'action sociale et les autorités fédérales ne doivent pas prendre à leur charge les frais médicaux qui découlent de l'aide médicale urgente.

B.55.7. La Cour doit toutefois encore examiner si la mesure attaquée est proportionnée au but poursuivi.

B.55.8. A cet égard, il convient d'observer que dans la plupart des cas, au cours des trois premiers mois de leur séjour sur le territoire belge, les citoyens de l'Union, soit, relèvent de l'assurance maladie belge ou de celle de leur pays d'origine, soit, doivent disposer d'une assurance couvrant intégralement les frais médicaux dans le pays.

B.55.9. Pour que le centre public d'action sociale doive octroyer une aide médicale urgente, il ne suffit pas que, conformément à l'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 12 décembre 1996 « relatif à l'aide médicale urgente octroyée par les centres publics d'action sociale aux étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume », un certificat médical prouve l'urgence. Le centre public d'action sociale doit examiner, par une enquête sociale, s'il existe un besoin d'aide et quelle en est l'étendue (article 60, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale). L'aide médicale urgente ne sera pas due s'il ressort de cette enquête que l'intéressé relève de l'assurance maladie belge ou de celle de son pays d'origine ou qu'il dispose d'une assurance couvrant intégralement les frais médicaux dans le pays. Il en va de même lorsque l'intéressé dispose d'autres ressources.

B.55.10. Enfin, l'article 42*bis*, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 dispose :

« Le ministre ou son délégué peut mettre fin au droit de séjour du citoyen de l'Union lorsqu'il ne satisfait plus aux conditions fixées à l'article 40, § 4, et à l'article 40*bis*, § 4, alinéa 2, ou, dans les cas visés à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 2° et 3°, lorsqu'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume. Le ministre ou son délégué peut, si nécessaire, vérifier si les conditions pour l'exercice du droit de séjour sont respectées ».

En ce que le citoyen de l'Union qui reçoit une aide médicale urgente ne satisfait plus aux conditions précitées ou constitue une charge déraisonnable pour le régime d'aide sociale du Royaume, il peut, sauf dans les cas visés à l'article 42*bis*, § 2, de cette même loi, être mis fin au droit de séjour. Par conséquent, l'aide médicale urgente sera limitée au temps qui est nécessaire pour éloigner l'intéressé du territoire.

B.55.11. Eu égard à ce qui précède, la différence de traitement litigieuse n'est pas raisonnablement justifiée.

B.55.12. En ce qu'il permet aux centres publics d'action sociale de refuser l'aide médicale urgente aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et aux membres de leur famille durant les trois premiers mois du séjour, l'article 12 attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans cette mesure, le moyen est fondé, et il n'y a pas lieu d'examiner le moyen pris par les parties requérantes dans l'affaire n° 5467.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 12 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile en ce qu'il s'applique aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne qui ont ou conservent le statut de travailleur (salarie ou non salarie), ainsi qu'aux membres de leur famille qui séjournent légalement sur le territoire et en ce qu'il permet aux centres publics d'action sociale de refuser l'aide médicale urgente aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et aux membres de leur famille durant les trois premiers mois du séjour;

- rejette les recours pour le surplus, sous réserve des interprétations mentionnées en B.18 et B.46.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 juin 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels