

Numéro du rôle : 5389
Arrêt n° 122/2013 du 26 septembre 2013

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 3, 3°, deuxième tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, posée par la Cour du travail d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 17 avril 2012 en cause de Souliman Ennasiri et Nassiba El Hatri contre le centre public d'action sociale d'Anvers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 avril 2012, la Cour du travail d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 3, 3°, deuxième tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle rien ne s'oppose à l'obtention du droit à un revenu d'intégration pour le partenaire qui n'est pas un ressortissant de l'Union européenne et n'est inscrit que dans le registre des étrangers et qui accompagne ou rejoint un ressortissant de l'Union européenne, alors qu'il y a un obstacle à l'obtention de ce droit à un revenu d'intégration pour le partenaire qui n'est pas un ressortissant de l'Union européenne et n'est inscrit que dans le registre des étrangers et qui rejoint une personne de nationalité belge ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 13 mars 2013 :

- a comparu Me V. De Schepper, qui comparaisait également *loco* Me J.-Fr. De Bock, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J. Spreutels ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le litige devant la Cour du travail d'Anvers concerne le droit à l'intégration sociale d'un couple marié dont la femme possède la nationalité belge et le mari, arrivé en Belgique après le mariage, possède la nationalité marocaine. Le litige porte sur une période de quatre mois, du 19 juillet 2010 (date de la demande) au 18 novembre 2010 (date à partir de laquelle ils ont disposé d'un revenu propre).

Après que le Comité spécial du CPAS eut rejeté la demande et que le tribunal du travail eut confirmé cette décision, les époux ont introduit une requête d'appel. La Cour du travail constate que l'épouse satisfait à toutes les conditions légales et qu'elle a par conséquent droit à un revenu d'intégration comme cohabitante pour la période litigieuse. En ce qui concerne le mari, la Cour du travail estime qu'il aurait également droit à un revenu d'intégration si, en tant que conjoint, il n'avait pas rejoint une personne de nationalité belge (article 3, 3°, premier tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale) mais un citoyen de l'Union européenne bénéficiant d'un droit de séjour de plus de trois mois, conformément aux dispositions de la loi sur les étrangers (article 3, 3°, deuxième tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale).

La mention que les Belges ont droit à un revenu d'intégration (premier tiret) n'aurait pas de sens, selon la Cour du travail, si les Belges étaient aussi considérés comme étant des ressortissants de l'Union européenne (deuxième tiret). Or, c'est uniquement à l'égard de cette dernière catégorie que sont aussi mentionnés comme bénéficiaires du droit à l'intégration sociale les membres de la famille qui les accompagnent ou les rejoignent (pour autant qu'ils bénéficient d'un droit de séjour de plus de trois mois, conformément aux dispositions de la loi sur les étrangers). Avant de statuer, la Cour du travail demande à la Cour si la différence de traitement qui en découle viole les articles 10 et 11 de la Constitution. En l'espèce, l'épouse n'a pas fait usage de son droit à la libre circulation conformément à la législation européenne.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle repose sur une interprétation erronée de la disposition en cause. En effet, le juge *a quo* part du principe que le partenaire d'une personne de nationalité belge n'a pas droit au revenu d'intégration. Il ressort toutefois de l'article 14 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale que le montant du revenu d'intégration d'une personne qui a une autre personne à charge, par exemple parce que cette dernière n'a pas droit à l'intégration sociale, sera calculé en tenant compte de cette personne à charge. Etant donné que le revenu d'intégration du partenaire belge fait ainsi l'objet d'une adaptation, il ne serait en fait pas question d'une violation du principe d'égalité.

A.2. Selon le Conseil des ministres, la loi précitée entend permettre à tous de faire partie de la société. Sur la base de son pouvoir discrétionnaire, le législateur peut prendre des mesures de manière autonome afin d'atteindre l'objectif poursuivi. Il a fixé six conditions générales, cumulatives, obligatoires et objectives auxquelles tout un chacun doit satisfaire pour avoir droit à l'intégration sociale. Ces conditions portent sur la nationalité, la résidence, l'âge, l'absence de ressources, la disposition au travail et l'épuisement des droits sociaux. A cela s'ajoutent encore des conditions particulières, dans certains cas. Il serait dès lors question d'un critère objectif de distinction entre les personnes qui ont droit à l'intégration sociale et celles qui ne peuvent pas y prétendre.

La différence de traitement est également pertinente, selon le Conseil des ministres, au regard de l'objectif poursuivi. Si l'intégration sociale était accordée à tous sans aucune distinction objective et pertinente, le système courrait à sa perte. En outre, l'autorité publique n'est tenue à aucune obligation générale d'accorder sans plus à tout le monde un emploi, un revenu d'intégration ou un projet individualisé d'intégration sociale. Les personnes de nationalité étrangère qui ne sont ni apatrides, ni reconnues comme réfugiés, ni inscrites au registre de la population n'ont en principe pas droit à l'intégration sociale mais peuvent bénéficier de l'aide sociale. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard aux arrêts n<sup>os</sup> 75/2003 et 92/2004 de la Cour.

A.3. Le Conseil des ministres observe enfin que la disposition en cause constitue une transposition de la directive 2004/38/CE en matière de séjour, qui précise que tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'Etat membre d'accueil en vertu de la directive, ainsi qu'un membre de sa famille qui n'a pas la nationalité d'un Etat membre, bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat membre d'accueil. Il découle du champ d'application de la directive et de la jurisprudence de la Cour de justice que le droit de l'Union ne s'applique pas aux activités ou aux personnes qui ne présentent pas de facteur de rattachement à l'une des situations envisagées par le droit de l'Union et dont l'ensemble des éléments pertinents se cantonne à l'intérieur d'un seul Etat membre. Un citoyen belge n'a pas usé de la liberté de circulation ne relève dès lors pas du champ d'application de la directive 2004/38/CE, de sorte qu'un membre de sa famille qui n'est pas un ressortissant de l'Union européenne et qui le rejoint ne peut en tirer aucun droit à l'intégration sociale.

- B -

B.1. La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale abroge la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (article 54), remplace celui-ci par le droit à l'intégration sociale et charge les centres publics d'aide sociale d'assurer ce droit (article 2). Elle fixe les conditions auxquelles ce droit est subordonné (articles 3, 4, 11, 12 et 13), la mise en œuvre du droit à l'intégration sociale par l'emploi pour les jeunes de moins de 25 ans (articles 6 à 10), le montant du revenu d'intégration en fonction de la situation familiale des différentes catégories de bénéficiaires (articles 14, 15 et 16), la procédure d'octroi du droit à l'intégration sociale et de recouvrement du revenu d'intégration (articles 17 à 29), les sanctions (articles 30 et 31) et le financement du revenu d'intégration (articles 32 à 47).

B.2. L'article 3 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale dispose :

« Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi :

- 1° avoir sa résidence effective en Belgique, dans le sens à déterminer par le Roi;
- 2° être majeure ou assimilée à une personne majeure en application des dispositions de la présente loi;
- 3° appartenir à une des catégories de personnes suivantes :
  - soit posséder la nationalité belge;
  - soit bénéficier en tant que citoyen de l'Union européenne, ou en tant que membre de sa famille qui l'accompagne ou le rejoint, d'un droit de séjour de plus de trois mois, conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement, et l'éloignement des étrangers. Cette catégorie de personnes ne bénéficie du droit à l'intégration sociale qu'après les trois premiers mois de ce séjour;
  - soit être inscrite comme étranger au registre de la population;
  - soit être un apatride et tomber sous l'application de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New-York le 28 septembre 1954 et approuvée par la loi du 12 mai 1960;

- soit être un réfugié au sens de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

4° ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre ni être en mesure de se les procurer, soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens. Le centre calcule les ressources de la personne conformément aux dispositions du titre II, chapitre II;

5° être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent.

6° faire valoir ses droits aux prestations dont elle peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère ».

B.3. La disposition en cause est plus précisément le deuxième tiret de l'article 3, 3°, dans l'interprétation selon laquelle il vise uniquement les citoyens non belges de l'Union européenne. En effet, le premier tiret n'aurait aucun sens, selon le juge *a quo*, si le deuxième tiret visait également les citoyens belges.

Le deuxième tiret ne mentionne toutefois pas seulement le citoyen de l'Union mais aussi la personne qui, en tant que membre de sa famille qui l'accompagne ou le rejoint, bénéficie d'un droit de séjour de plus de trois mois, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Le premier tiret ne contient aucun ajout analogue.

La différence de traitement entre deux catégories d'étrangers, selon qu'ils rejoignent un citoyen belge ou un citoyen non belge de l'Union, constitue l'objet de la question préjudicielle. La Cour limite son examen à l'hypothèse dans laquelle le citoyen belge n'a pas exercé son droit à la libre circulation conformément à la législation européenne.

B.4. Le deuxième tiret de l'article 3, 3°, énonçait à l'origine :

« - soit bénéficiaire de l'application du règlement (C.E.E.) n° 1612/68 du 15 octobre 1968 du Conseil des Communautés européennes relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté; ».

B.5. La Cour a annulé cette disposition par l'arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004, en ce qu'il exclut du champ d'application de la loi les étrangers ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne qui résident effectivement et régulièrement sur le territoire mais qui ne bénéficient pas de l'application du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

B.6. Par l'article 80 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), le législateur a inséré un nouvel article 3, 3°, deuxième tiret, afin de donner suite à l'arrêt n° 5/2004, précité, et de rendre la disposition conforme aux exigences du droit de l'Union :

« Considérant par ailleurs que 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, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.04.2004) fait l'objet actuellement d'un projet de transposition dans notre droit interne.

Qu'à cette occasion, il s'avère nécessaire d'adapter la législation relative au droit à l'intégration sociale au droit européen.

En conséquence, le droit à l'intégration sociale doit être étendu au citoyen de l'Union européenne bénéficiaire d'un droit de séjour de plus de trois mois; ce même droit est ouvert aux membres de la famille qui l'accompagnent ou le rejoignent.

Le droit de séjour automatique découlant de la Directive ne signifie aucunement que le droit à l'aide soit tout aussi automatique. Bien évidemment les conditions générales du droit à l'aide restent en vigueur, et il y a lieu de mener au cas par cas une enquête sociale préalable.

Le droit de séjour de plus de trois mois s'inscrit tant pour le citoyen de l'Union européenne que pour les membres de sa famille qui l'accompagnent ou le rejoignent, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement, et l'éloignement des étrangers.

Il y a lieu de signaler que la présente disposition mène à une interprétation plus stricte que celle possible à l'heure actuelle puisqu'un séjour de trois mois sera exigé » (*Doc. parl., Chambre, 2006-2007, DOC 51-2760/001, p. 65*).

Par l'article 21 de la loi-programme du 28 juin 2013, le législateur a ajouté, à l'article 3, 3°, deuxième tiret, la condition selon laquelle les personnes de la catégorie concernée ne bénéficient du droit à l'intégration sociale qu'après les trois premiers mois de leur séjour.

B.7. Ainsi qu'il a déjà été exposé, la question préjudicielle ne concerne pas une différence de traitement entre des étrangers et des Belges mais une différence de traitement entre deux catégories d'étrangers.

Ce n'est dès lors pas le droit au revenu d'intégration du citoyen belge cohabitant avec un étranger qui est en cause, mais le droit au revenu d'intégration de l'étranger qui, en tant que de la famille du citoyen belge, accompagne ou rejoint celui-ci.

B.8. Le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu pour déterminer sa politique dans les matières socio-économiques.

En ce qui concerne le droit à l'intégration sociale et en particulier le montant et les conditions d'octroi du revenu d'intégration, le législateur doit tenir compte de l'article 23 de la Constitution qui garantit à chacun le droit à une vie conforme à la dignité humaine.

B.9. De plus, lorsqu'il entend, comme en l'espèce, adapter la législation concernant le droit à l'intégration sociale au droit de l'Union européenne, en particulier aux dispositions de la directive 2004/38/CE visée en B.6, le législateur reste tenu au respect des articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, lorsqu'une disposition législative impose une différence de traitement entre des personnes dans des situations analogues, la seule circonstance que cette disposition permet à l'Etat de respecter ses engagements internationaux ne peut suffire à justifier la différence de traitement critiquée (voy. en ce sens, CEDH, 6 novembre 2012, *Hode et Abdi c. Royaume-Uni*, § 55).

B.10.1. Il appartient dès lors à la Cour de veiller à ce que les règles que le législateur adopte, lorsqu'il transpose le droit de l'Union européenne, n'aboutissent pas à créer des différences de traitement qui ne seraient pas raisonnablement justifiées.

B.10.2. Toutefois, lorsque le législateur règle les conditions d'octroi du droit à l'intégration sociale qui s'appliquent à des catégories de personnes, dont l'une relève du droit de l'Union, à la différence de l'autre, il ne peut pas être tenu d'établir une stricte identité de règles, compte tenu de ce que la directive 2004/38/CE a pour objet de permettre la réalisation de l'un des objectifs fondamentaux de l'Union, à savoir que la libre circulation sur le territoire des Etats membres soit exercée dans des conditions objectives de liberté et de dignité (considérants 2 et 5).

Le fait que le législateur transpose la réglementation de l'Union européenne à l'égard d'une catégorie de personnes ne saurait violer le principe d'égalité et de non-discrimination au seul motif que le législateur n'en étend pas simultanément l'application à une catégorie de personnes non soumise à cette réglementation européenne, en l'espèce les étrangers qui rejoignent un citoyen belge n'ayant pas exercé son droit à la libre circulation et dont la situation ne présente dès lors pas l'élément de rattachement au droit de l'Union qui est indispensable pour que les personnes visées à l'article 3, 3°, deuxième tiret, de la loi du 26 mai 2002 puissent obtenir un droit à l'intégration sociale en vertu de cette disposition.

Cette différence de traitement doit toutefois pouvoir être raisonnablement justifiée pour être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.11. La disposition en cause traite les étrangers qui rejoignent un citoyen belge n'ayant pas exercé son droit à la libre circulation autrement que les étrangers qui rejoignent un citoyen de l'Union visé à l'article 3, 3°, deuxième tiret, de la loi du 26 mai 2002. Cette différence de traitement repose sur un critère objectif.

La Cour doit toutefois encore examiner si cette différence de traitement est fondée sur un critère pertinent et si elle n'emporte pas des effets disproportionnés.

B.12.1. La pertinence de la mesure peut être appréciée à la lumière du considérant 10 de la directive 2004/38/CE précitée, qui indique :

« 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 ».

L'article 14 de la même directive précise que « les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil ». Dans une telle hypothèse, le droit de séjour peut leur être retiré.

B.12.2. En revanche, il ne saurait être exclu que le droit au respect de la vie familiale, consacré par les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, impose aux autorités de ne pas mettre un terme, même dans une telle situation, au séjour du conjoint ou du partenaire du citoyen belge qui réside légalement sur le territoire.

B.12.3. La possibilité pour les autorités belges de mettre fin au séjour des citoyens européens et des membres de leur famille, dans le respect du droit de l'Union européenne, lorsque leur présence sur le territoire représente une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, possibilité qui n'est pas envisageable dans une mesure identique à l'égard des citoyens belges et des membres de leur famille, est une circonstance qui permet de justifier la pertinence de la différence de traitement en cause au regard de l'objectif d'assurer l'équilibre budgétaire du régime non-contributif du droit à l'intégration sociale.

Imposer des conditions d'octroi des avantages en cause plus strictes à l'égard du partenaire d'un Belge qu'à l'égard du partenaire d'un citoyen européen non belge apparaît donc comme une mesure pertinente au regard de cet objectif.

B.13. Enfin, la mesure en cause n'est pas disproportionnée dès lors que les étrangers qui n'ont pas droit à un revenu d'intégration et qui se trouvent dans le besoin ou dont les moyens d'existence sont insuffisants ont droit à l'aide sociale, en vertu de l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. L'aide sociale a pour but de

permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Toute personne y a droit en principe, sans égard à la nationalité, et donc aussi les étrangers qui séjournent légalement sur le territoire.

B.14 La différence de traitement en cause n'est pas sans justification raisonnable.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 3, 3°, deuxième tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 26 septembre 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt