



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 127/2022
du 13 octobre 2022
Numéro du rôle : 7797

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

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, des juges Y. Kherbache, T. Detienne, E. Bribosia et W. Verrijdt, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du juge émérite J.-P. Moerman, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 22 avril 2022, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 avril 2022, le Tribunal du travail de Liège, division de Namur, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite de manière identique, d'une part, les étrangers en séjour illégal ne sollicitant aucun titre de séjour, d'autre part, les étrangers (en séjour illégal mais) ayant introduit une demande de régularisation sur pied de l'article 9*bis*, la première et la seconde catégorie étant privée de toute aide sociale sans possibilité légale de subvenir à ses besoins ? »;

« L'article 57 § 2 de la loi du 8 juillet 1976 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite de manière identique, d'une part, les étrangers en séjour illégal ne sollicitant aucun titre de séjour, d'autre part, les étrangers (en séjour illégal mais) ayant introduit une demande de régularisation sur pied de l'article 9*bis* au-delà du délai raisonnable de ladite demande, la première et la seconde catégorie étant privée de toute aide sociale sans possibilité légale de subvenir à ses besoins ».

Le 18 mai 2022, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs T. Detienne et W. Verrijdt ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

M.H., assistée et représentée par Me J. Boudry, avocat au barreau de Namur, a introduit un mémoire justificatif.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

M.H., ressortissante albanaise, est présente sur le territoire belge depuis le 8 octobre 2015. Elle a introduit diverses demandes d'autorisation de séjour. La dernière de ces demandes a été introduite le 9 juin 2021 en application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. Le 18 octobre 2021, alors que cette demande est en cours de traitement, M.H., qui est inscrite comme étudiante à l'université, sollicite auprès du CPAS de Namur l'octroi d'une aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale.

Le 9 novembre 2021, sa demande est rejetée au motif qu'elle est en séjour illégal. M.H. introduit un recours contre cette décision devant le juge *a quo*. Constatant que l'étranger qui se trouve illégalement sur le territoire belge ne peut prétendre à l'aide sociale hormis l'aide médicale urgente, y compris durant la période de traitement de la demande d'autorisation, laquelle peut en pratique être relativement longue, le juge *a quo* pose les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs conclusions rédigées en application de l'article 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs ont constaté que la Cour s'était déjà prononcée sur les aspects soulevés dans les questions préjudicielles, de sorte qu'ils ont proposé à la Cour de mettre fin à l'examen des questions préjudicielles par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

A.2. Dans son mémoire justificatif, la partie demanderesse devant le juge *a quo*, estime qu'il est contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme de priver du droit à l'aide sociale les personnes étrangères qui sont présentes sur le territoire belge sans disposer d'un titre de séjour.

Elle soutient par ailleurs que le fait d'être encore en attente d'une décision quant à sa demande de séjour introduite le 9 juin 2021 peut être considéré comme une violation du délai raisonnable. Compte tenu de cet élément, sa situation n'est pas comparable à celle de l'étranger en séjour illégal pour qui le délai de traitement d'une telle demande n'excède pas ce seuil.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1. L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (ci-après : la loi du 8 juillet 1976) dispose :

« Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'action 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.

Le Roi peut déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par aide médicale urgente.

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

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

Il est dérogé aux dispositions de l'alinéa précédent pendant le délai strictement nécessaire pour permettre à l'étranger de quitter le territoire, pour autant qu'il ait signé une déclaration attestant son intention explicite de quitter le plus vite possible le territoire, sans que ce délai ne puisse en aucun cas excéder celui qui est fixé à l'article 7, 4°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

La déclaration d'intention précitée ne peut être signée qu'une seule fois. Le centre informe sans retard le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des

étrangers dans ses compétences, ainsi que la commune concernée, de la signature de la déclaration d'intention.

S'il s'agit d'un étranger qui est devenu sans abri suite à l'application de l'article 433*quaterdecies* du Code pénal, l'aide sociale visé à l'alinéa quatre et cinq peut être fournie dans un centre d'accueil tel que visé à l'article 57*ter* ».

B.2. L'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (ci-après : la loi du 15 décembre 1980) dispose :

« § 1er. Lors de circonstances exceptionnelles et à la condition que l'étranger dispose d'un document d'identité, l'autorisation de séjour peut être demandée auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne, qui la transmettra au ministre ou à son délégué. Quand le ministre ou son délégué accorde l'autorisation de séjour, celle-ci sera délivrée en Belgique.

La condition que l'étranger dispose d'un document d'identité n'est pas d'application :

- au demandeur d'asile dont la demande d'asile n'a pas fait l'objet d'une décision définitive ou qui a introduit un recours en cassation administrative déclaré admissible conformément à l'article 20 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et ce jusqu'au moment où un arrêt de rejet du recours admis est prononcé;

- à l'étranger qui démontre valablement son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis.

§ 2. Sans préjudice des autres éléments de la demande, ne peuvent pas être retenus comme circonstances exceptionnelles et sont déclarés irrecevables :

1° les éléments qui ont déjà été invoqués à l'appui d'une demande d'asile au sens des articles 50, 50*bis*, 50*ter* et 51, et qui ont été rejetés par les instances d'asile, à l'exception des éléments rejetés parce qu'ils sont étrangers aux critères de la Convention de Genève tel que déterminé à l'article 48/3 et aux critères prévus à l'article 48/4 en matière de protection subsidiaire, ou parce qu'ils ne relèvent pas de la compétence de ces instances;

2° les éléments qui auraient dû être invoqués au cours de la procédure de traitement de la demande d'asile au sens de l'article 50, 50*bis*, 50*ter* et 51, dans la mesure où ils existaient et étaient connus de l'étranger avant la fin de la procédure;

3° les éléments qui ont déjà été invoqués lors d'une demande précédente d'autorisation de séjour dans le Royaume à l'exception des éléments invoqués dans le cadre d'une demande jugée irrecevable en raison de l'absence des documents d'identité requis ou en raison du non-

paiement ou du paiement incomplet de la redevance visée à l'article 1er/1 et à l'exception des éléments invoqués dans les demandes précédentes qui ont fait l'objet d'un désistement;

4° les éléments qui ont été invoqués dans le cadre d'une demande d'obtention d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9ter.

§ 3. La demande d'autorisation de séjour dans le Royaume est examinée uniquement sur la base de la dernière demande introduite transmise par le bourgmestre ou son délégué au ministre ou à son délégué. L'étranger qui introduit une nouvelle demande est réputé se désister des demandes pendantes introduites antérieurement ».

Quant à la première question préjudicielle

B.3. La Cour est interrogée sur l'impossibilité, pour les personnes qui introduisent une demande de séjour en vertu de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, d'obtenir une aide sociale pendant la durée du traitement de leur demande.

B.4.1. Par ses arrêts n^{os} 106/2000 (B.4.2), 32/2001 (B.3.2) et 203/2004 (B.4.2), la Cour a jugé :

« L'opinion selon laquelle la demande de régularisation ne change en rien la situation juridique du demandeur et, en conséquence, n'ouvre pas de droit à l'aide sociale, a été confirmée à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, rapport, DOC 50-0234/005, p. 60; *Ann.*, Chambre, 1999-2000, 24 novembre 1999, HA 50 plen 17, pp. 7, 8, 18, 31 et 32; *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, rapport, n^o 2-202/3, p. 23). »

B.4.2. Par son arrêt n^o 203/2004 du 21 décembre 2004, qui portait sur la même disposition de la loi organique des CPAS, lue conjointement avec la loi du 22 décembre 1999 « relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume », la Cour a jugé :

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

B.16. Les deux catégories de personnes comparées dans les questions préjudicielles sont donc : d'une part, les étrangers qui ont demandé à être reconnus comme réfugiés, dont la demande a été rejetée et qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire et alors que n'ont pas été tranchés les recours qu'ils ont introduits auprès du Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise en application de l'article 63.3 de la loi du 15 décembre 1980, ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés; d'autre part, les étrangers qui ont fait l'objet d'une décision négative du ministre de l'Intérieur, après avoir introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 et qui ont introduit un recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat, la loi du 22 décembre 1999 étant interprétée en ce sens qu'au cours de l'examen de la demande de régularisation, l'article 14 de cette loi ne fait pas obstacle à l'application de l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S.

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

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

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

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

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

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

B.4.3. Par son arrêt n° 43/2013 du 21 mars 2013, fondé en partie sur l'arrêt n° 17/2002 du 17 janvier 2002, la Cour a encore jugé :

« B.2. Le juge *a quo* compare les personnes qui ont introduit une demande de protection subsidiaire pour raison médicale conformément à l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 ' sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ', et qui ont fait l'objet d'une décision de refus contre laquelle elles ont introduit un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers et les personnes qui, sur la base de l'article 48/4 de la même loi, ont introduit une demande de protection subsidiaire du fait d'une situation de violence généralisée dans le pays d'origine ou de résidence habituelle qui a été refusée, décision contre laquelle elles ont introduit un recours devant le même Conseil.

Ainsi, tandis que cette dernière catégorie de personnes continue à bénéficier de l'aide sociale durant l'examen du recours, la première catégorie verrait cette aide limitée à l'aide médicale urgente.

[...]

B.8.1. L'article 57 de la loi organique des CPAS opère une distinction entre les étrangers selon qu'ils sont, ou non, en séjour légal sur le territoire. Ainsi, l'article 57, § 2, précise que

l'aide sociale accordée aux étrangers qui séjournent illégalement sur le territoire est limitée à l'aide médicale urgente.

B.8.2. C'est au législateur qu'il appartient de mener une politique concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de prévoir à cet égard, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, les mesures nécessaires qui peuvent notamment porter sur la fixation des conditions auxquelles le séjour d'un étranger en Belgique est légal ou non. Le fait qu'il en découle une différence de traitement entre étrangers est la conséquence logique de la mise en œuvre de ladite politique.

B.8.3. Lorsque le législateur entend mener une politique en matière d'étrangers et impose à cette fin des règles auxquelles il y a lieu de se conformer pour séjourner légalement sur le territoire, il utilise un critère de distinction objectif et pertinent s'il lie des effets aux manquements à ces règles, lors de l'octroi de l'aide sociale.

La politique en matière d'accès au territoire et de séjour des étrangers serait en effet mise en échec s'il était admis que, pour les étrangers qui séjournent illégalement en Belgique, la même aide sociale soit accordée que pour ceux qui séjournent légalement dans le pays. La différence entre les deux catégories d'étrangers justifie que ce ne soient pas les mêmes obligations qui incombent à l'Etat à leur égard.

[...]

B.13. Les demandes fondées sur l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 concernent cependant une catégorie d'étrangers qui, malgré le caractère illégal de leur séjour durant la procédure de recours en application de l'article 39/2, § 2, de cette loi, prétendent souffrir d'une maladie dans un état tel qu'elle entraîne un risque réel pour leur vie ou leur intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans leur pays d'origine ou dans le pays où ils séjournent.

Bien que le droit à un recours effectif, tel que celui-ci est garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'implique pas que les personnes exerçant un tel recours doivent bénéficier de l'aide sociale durant une procédure en cours, il convient de veiller à ce que, pour éviter que la limitation de l'aide sociale à l'aide médicale urgente n'entraîne pour des personnes qui souffrent d'une maladie grave un risque réel pour leur vie ou leur intégrité physique, elles puissent recevoir les soins médicaux, tant préventifs que curatifs, nécessaires pour écarter un tel risque.

B.14. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.13, la différence de traitement en cause est raisonnablement justifiée.

B.15. Pour les mêmes motifs, le contrôle de la disposition en cause au regard de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, aboutit à la même conclusion.

B.16. La question préjudicielle appelle une réponse négative. ».

B.5. Pour les mêmes motifs, il n'est pas injustifié, hormis les protections qui découlent d'un traité international, que l'aide sociale garantie aux personnes en situation de séjour illégal soit limitée à l'aide médicale urgente jusqu'à la clôture de la procédure relative à une demande de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, c'est-à-dire aussi longtemps qu'il n'est pas établi que les conditions pour obtenir le séjour sont remplies.

B.6. L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.7. Il ne ressort pas de la décision de renvoi qu'il existe un grief tiré du dépassement d'un éventuel délai raisonnable de traitement par l'administration de la procédure d'autorisation de séjour fondé sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

B.8. La réponse à la question préjudicielle n'est dès lors pas utile à la solution du litige pendant devant le juge *a quo*. Partant, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 octobre 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul