

Numéro du rôle : 1025
Arrêt n° 38/97 du 8 juillet 1997

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 66 de la loi du 15 juillet 1996 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 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, introduit par le C.P.A.S. de Huldenberg.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 décembre 1996 et parvenue au greffe le 12 décembre 1996, le centre public d'aide sociale de Huldenberg, dont le siège est établi à 3040 Loonbeek, St.-Jansbergsteenweg 44a, a introduit un recours en annulation partielle de l'article 66 de la loi du 15 juillet 1996 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 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (publiée au *Moniteur belge* du 5 octobre 1996).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 12 décembre 1996, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 14 janvier 1997.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 15 janvier 1997.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 26 février 1997.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 10 mars 1997.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 4 avril 1997.

Par ordonnance du 28 mai 1997, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 juin 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 29 mai 1997.

Par ordonnance du 29 mai 1997, la Cour a prorogé jusqu'au 11 décembre 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

A l'audience publique du 19 juin 1997 :

- ont comparu :

. W. Appels, secrétaire du C.P.A.S. de Huldenberg, pour la partie requérante;

. Me E. Brewaeys, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet de la disposition entreprise*

L'article 66 de la loi du 15 juillet 1996 modifie l'article 57ter de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Cette disposition, telle qu'elle est modifiée par la disposition attaquée, s'énonce comme suit :

« L'aide sociale n'est pas due par le centre lorsque, de son propre chef ou obligatoirement en exécution d'une décision administrative, le demandeur d'asile ou l'étranger dont la qualité de réfugié n'a pas été reconnue séjourne dans un centre chargé par l'Etat de lui assurer l'aide nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

Par dérogation à l'article 57, § 1er, le demandeur d'asile auquel a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription en application de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, un centre que l'Etat organise ou un lieu où une aide est fournie à la demande de l'Etat et à ses frais, ne peut obtenir l'aide sociale que dans ce centre ou dans ce lieu. Cette aide sociale dont le Roi peut fixer les modalités, doit permettre à l'intéressé de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le Roi peut, pour les périodes qu'Il détermine, rendre cette disposition applicable à d'autres catégories de demandeurs d'asile.

La Croix-Rouge de Belgique et les associations qui satisfont aux conditions fixées par le Roi, peuvent être chargées par le Ministre qui a l'Intégration sociale dans ses attributions, de dispenser l'aide sociale à des demandeurs d'asile, aux frais de l'Etat, selon des règles fixées par contrat. Au début de chaque année civile, si le contrat n'est pas dénoncé, la Croix-Rouge ou les associations visées à la phrase précédente, ont droit au paiement d'une avance correspondant au moins au quart du montant auquel elles ont eu droit l'année précédente. Cette avance sera payée au plus tard le 31 mars. La portée du contrat peut être étendue à d'autres catégories d'étrangers. »

IV. En droit

- A -

Requête

A.1. La partie requérante est engagée dans plusieurs procédures pendantes devant le Tribunal du travail de Louvain, introduites par des demandeurs d'asile mécontents parce que l'administration ne leur octroie pas une aide égale au minimum de moyens d'existence, ni une aide médico-pharmaceutique, mais seulement une aide au logement et l'aide vitale sur la base de deux principes. D'une part, la loi relative au minimum de moyens d'existence et ses arrêtés d'exécution ont refusé aux demandeurs d'asile le droit à une aide égale au minimum de moyens d'existence du fait que cette catégorie de personnes ne figure pas dans le champ d'application de la loi, et, d'autre part, les Belges doivent eux aussi payer un ticket modérateur, l'administration n'octroyant pas non plus aux Belges un chèque en blanc en matière de soins de santé.

La disposition attaquée impose une obligation de résultat aux centres d'accueil. De l'article 1er de la loi organique des centres publics d'aide sociale, il ne résulte pas qu'un centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) doive permettre à un demandeur d'assistance de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le but de l'aide sociale ne doit pas nécessairement être atteint. Il doit uniquement être poursuivi dans la mesure du possible. Cette conception rejoint celle que traduit la jurisprudence de la Cour de cassation relative à l'article 57, § 2, de la susdite loi organique.

Eu égard au principe de non-discrimination, les demandeurs d'assistance peuvent puiser dans la disposition entreprise l'argument selon lequel, si les centres d'accueil ont l'obligation de permettre aux demandeurs d'asile qui y séjournent de mener une vie conforme à la dignité humaine, les centres publics d'aide sociale sont certainement obligés de permettre aux demandeurs d'assistance belges et étrangers de mener une vie conforme à la dignité humaine, sans que les centres publics d'aide sociale puissent invoquer des arguments relatifs à la gestion ou aux moyens financiers du centre pour limiter ou refuser l'aide demandée.

La partie requérante a intérêt à faire annuler cette disposition, qui prête pour le moins à confusion.

Mémoire du Conseil des ministres

A.2.1. La préoccupation de la partie requérante, quand bien même elle serait fondée, *quod non*, n'est pas que le principe d'égalité et de non-discrimination serait violé par la disposition attaquée : la partie requérante craint uniquement d'être condamnée par les cours et tribunaux à devoir faire en sorte que les demandeurs d'assistance mènent une vie conforme à la dignité humaine. En l'espèce, personne n'est discriminé négativement par la disposition attaquée. Le véritable but de la partie requérante est d'obtenir de la part de la Cour une définition de ce qu'il convient d'entendre par « vie conforme à la dignité humaine », définition qui tiendrait lieu de directive pour les juridictions du travail, sans qu'il soit question d'une disposition discriminatoire quelconque. La Cour n'a pas cette compétence.

A.2.2. La partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la disposition attaquée.

La disposition litigieuse a été instaurée pour décharger autant que possible les centres publics d'aide sociale de l'assistance aux personnes dont la demande d'asile n'a pas encore été déclarée recevable. La partie requérante n'est pas recevable à attaquer une disposition qui lui procure directement un avantage.

Pour ce qui est du contenu de l'assistance, la disposition attaquée fournit une définition identique à celle inscrite dans l'article 57ter de la loi organique des centres publics d'aide sociale, à savoir l'aide nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine. La norme entreprise n'a ajouté aucune disposition nouvelle à la réglementation existante, qui est restée inchangée. Elle n'est donc qu'une confirmation d'une réglementation préexistante. Un recours dirigé contre semblable disposition est irrecevable (arrêt n° 31/93).

La partie requérante reste en défaut d'indiquer de quelle manière elle est affectée personnellement par la disposition contestée. Elle n'a pas la qualité pour être recevable à introduire un recours en annulation au motif que d'autres personnes feraient l'objet d'une discrimination.

La partie requérante reste également en défaut de produire des éléments concrets relatifs aux litiges cités par elle et aux éventuelles décisions y afférentes. Elle peut user d'autres voies de recours contre ces décisions si elle estime être injustement lésée par celles-ci. La crainte d'être condamnée par une décision non définitive d'un tribunal parce que celui-ci fera une interprétation déterminée de la disposition attaquée ne suffit pas pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour. L'intérêt invoqué est prématuré et purement hypothétique.

Même si l'argumentation de la partie requérante devait être considérée comme exacte, *quod non*, le préjudice de la partie requérante ne serait qu'indirect. C'est uniquement lorsque les tribunaux admettront l'argumentation des Belges et des demandeurs d'asile qui est mentionnée par la partie requérante que cette dernière pourra subir un préjudice. Un recours est irrecevable si la partie requérante n'est pas affectée directement par la disposition entreprise (arrêt n° 78/95).

C'est à tort que la partie requérante affirme que l'article 1er de la loi organique des centres publics d'aide sociale n'est qu'un objectif qui doit être poursuivi et non une obligation de résultat. Il est clairement question d'un droit reconnu à chacun. Ce droit revêt un caractère subjectif et contraignable lorsqu'une personne répond aux conditions posées par la loi. Le centre public d'aide sociale est investi de la mission légale d'assurer l'aide sociale dont il est question à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi organique, à savoir la possibilité de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il s'agit d'une obligation de résultat. Si l'on admet la thèse de la partie requérante, l'on court le risque que même les personnes, notamment des Belges, qui remplissent les conditions légales pourraient être exclues de l'aide en raison du fait que le centre public d'aide sociale mène une politique différente.

Les arrêts de la Cour de cassation cités par la partie requérante concernent des demandeurs d'asile dont la demande a été tranchée définitivement et qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire. En l'espèce, il s'agit toutefois de demandeurs d'asile qui attendent de voir déclarer leur demande d'asile recevable ou non.

L'article 11, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui consacre le droit à un niveau de vie suffisant, contient une obligation de *standstill* (arrêts n°s 33/92 et 51/94). L'obligation de permettre à des personnes de rentrer dans leur pays ou d'aller dans un autre pays découle de conventions internationales liant la Belgique, en sorte que la question de savoir si cette aide est conforme à la dignité humaine ne se pose pas. L'article 31, paragraphe 2, dernière phrase, de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 prévoit que les Etats contractants accordent à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires en vue de leur admission dans un autre pays.

Mémoire en réponse du C.P.A.S. de Huldenberg

A.3. Si les étrangers en séjour irrégulier en Belgique ont un droit inconditionnel à l'aide sociale qui doit leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine, qu'en est-il alors de la tâche de la partie requérante qui consiste à aider les personnes à surmonter progressivement elles-mêmes leurs difficultés ? Pour préserver la dignité humaine de ses demandeurs d'assistance, la partie requérante est obligée de déployer des moyens juridiques contre toute instance qui estime que la dignité humaine implique un droit inconditionnel à un revenu de base. La partie requérante a pour le moins un intérêt moral à ce qu'il soit constaté que la politique qu'elle mène est conforme à l'esprit de la loi organique des C.P.A.S., c'est-à-dire qu'il incombe à un centre public d'aide sociale de fournir une assistance aux demandeurs pour qu'ils puissent progressivement surmonter eux-mêmes leurs difficultés, au lieu de fonctionner comme une étape intermédiaire sur le plan financier qui garantit le droit inconditionnel à un revenu de base à certaines catégories de la population et non à d'autres, lorsque le législateur modifie ultérieurement le texte légal de façon irréfléchie. En outre, depuis l'introduction de la requête, la partie requérante a déjà été condamnée à quatre reprises par le Tribunal du travail de Louvain au versement d'un revenu de base inconditionnel équivalent au minimum de moyens d'existence à des personnes appartenant à la catégorie de celles auxquelles le droit au minimum de moyens d'existence est refusé depuis des années par le Gouvernement. L'intérêt invoqué n'est donc ni prématuré ni purement hypothétique. Même si un recours et éventuellement un pourvoi en cassation sont ouverts contre les jugements du tribunal du travail, il n'en demeure pas moins que ces voies de recours sont longues et coûteuses pour la partie requérante, tandis qu'une législation claire rendrait ces procédures superflues et que, si le demandeur d'asile doit quitter le pays avant la décision définitive, l'aide supplémentaire qui a été accordée ne peut plus être récupérée.

Examiné du point de vue de l'autorité législative ou administrative, le principe d'égalité implique que nul ne peut être lésé ou privilégié sans que cela soit justifié par une distinction pertinente entre les deux catégories de personnes comparées. L'interdiction d'opérer une discrimination positive résulte aussi du principe de non-discrimination lié à l'obligation de parcimonie et au principe de prévoyance. Le principe d'égalité ne prescrit pas seulement un traitement égal dans des circonstances égales, mais également un traitement inégal dans des circonstances inégales.

La partie requérante est affectée dans sa politique qu'elle considère comme juste à l'égard des demandeurs d'aide, à savoir fournir une assistance pour que le demandeur cesse au plus vite d'être dépendant de la solidarité collective. La partie requérante n'est pas avantagée par la disposition attaquée. Il est exact que l'admission obligatoire dans un centre d'accueil a pour effet que le nombre de demandeurs d'asile confiés à la partie requérante diminue, mais cette disposition n'est pas attaquée. Ce qui est contesté, c'est le droit accordé aux demandeurs d'asile hébergés dans ces centres. L'octroi de ce droit constitue bel et bien une discrimination positive qui conduira à une escalade symétrique des demandes, dont la partie requérante est déjà victime aujourd'hui. La disposition entreprise n'est pas un rappel de l'article 57ter, étant donné que cet article ne contient pas une obligation de résultat, ce qui est incontestablement le cas de la disposition attaquée.

- B -

B.1. Le centre public d'aide sociale de Huldenberg demande l'annulation de la deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 57ter de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié par la loi du 15 juillet 1996. Aux termes de cette disposition, l'aide sociale dispensée dans un centre organisé par l'Etat ou dans un lieu où une aide est fournie

à la demande de l'Etat et à ses frais doit permettre «de mener une vie conforme à la dignité humaine » à un demandeur d'asile auquel a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription ce centre ou ce lieu. Le Roi peut en préciser les règles.

B.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage 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 entreprise.

B.3. L'article 57ter de la loi organique du 8 juillet 1976 prévoit une exception à la mission, mentionnée à l'article 57, § 1er, de la même loi, des centres publics d'aide sociale d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Les demandeurs d'asile auxquels a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription un centre que l'Etat organise ou un lieu où une aide est fournie à la demande de l'Etat et à ses frais ne peuvent obtenir l'aide sociale que dans ce centre ou dans ce lieu.

Un centre public d'aide sociale n'est pas affecté défavorablement dans sa situation par une réglementation qui dispense les centres publics d'aide sociale de l'obligation d'assurer une aide sociale à certaines catégories de demandeurs d'asile et qui impose cette obligation aux centres et lieux organisés par l'Etat ou financés par lui. Par ailleurs, un centre public d'aide sociale n'est pas affecté directement et défavorablement par une disposition qui indique de manière générale à quelles exigences doit répondre l'aide sociale assurée par d'autres établissements.

Le recours est irrecevable pour défaut d'intérêt.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 8 juillet 1997.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève