

Numéros du rôle : 1964, 2004, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022
--

Arrêt n° 131/2001 du 30 octobre 2001

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, tel qu'il a été modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, posées par le Tribunal du travail d'Anvers, par le Tribunal du travail de Liège et par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et J.-P. Moerman, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles

a. Par jugement du 3 mai 2000 en cause de P. Owusu contre le centre public d'aide sociale d'Anvers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 10 mai 2000, le Tribunal du travail d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition est également applicable aux étrangers qui ont introduit une demande de régularisation conformément à la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, par laquelle, en vertu d'une disposition légale, en l'occurrence l'article 14 de la susdite loi, ils ne peuvent être renvoyés tant que leur demande de régularisation est examinée, alors qu'une aide peut être accordée aux étrangers séjournant légalement dans le Royaume et aux étrangers dont la demande d'asile a été rejetée et qui ont introduit auprès du Conseil d'Etat un recours contre la décision négative du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de la Commission permanente de recours ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1964 du rôle de la Cour.

b. Par jugement du 29 juin 2000 en cause de A. Akcadag contre le centre public d'aide sociale de Bassenge et contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 4 juillet 2000, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 [organique des centres publics d'aide sociale], tel qu'il se présente après l'arrêt prononcé par la Cour d'arbitrage le 22 avril 1998, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il traite de manière identique, sans justification raisonnable en apparence, des personnes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes, savoir celles qui peuvent être éloignées du territoire national parce qu'elles n'ont pas sollicité la régularisation de leur séjour et celles qui ne peuvent l'être, en application d'une disposition impérative de la loi, à savoir l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2004 du rôle de la Cour.

c. Par cinq jugements du 11 juillet 2000 en cause de respectivement M. Camara, C. Bahati Kizungu, A. El Mouchik, Z. Ristic et A. El Hammouchi contre les centres publics d'aide sociale d'Anderlecht, de Bruxelles et de Molenbeek-Saint-Jean et contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 juillet 2000, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, et par les arrêts rendus par la Cour d'arbitrage les 22 avril 1998, 21 octobre 1998 et 30 juin 1999, viole-t-il ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec les articles 23 et 191 de la Constitution, l'article 11.1 du Pacte international de New York du 19 décembre 1996 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et l'article 3 de la Convention de Rome du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il traite de la même manière, soit avec une suffisante justification raisonnable, soit sans une telle justification, d'une part, des étrangers auxquels un ordre exécutoire de quitter le territoire a été notifié et qui peuvent être éloignés et, d'autre part, des étrangers auxquels un ordre exécutoire a été notifié et qui ne seront pas éloignés durant l'examen de leur demande de régularisation en application de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume ? »

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 2016 à 2020 du rôle de la Cour.

d. Par jugement du 19 juillet 2000 en cause de G. Allison contre le centre public d'aide sociale d'Ixelles et contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 juillet 2000, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, et par les arrêts rendus par la Cour d'arbitrage les 22 avril 1998, 21 octobre 1998 et 30 juin 1999, viole-t-il ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec les articles 23 et 191 de la Constitution, l'article 11.1 du Pacte international de New York du 19 décembre 1996 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et l'article 3 de la Convention de Rome du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il traite de la même manière, soit avec une suffisante justification raisonnable, soit sans une telle justification, d'une part, des étrangers auxquels un ordre exécutoire de quitter le territoire a été notifié et qui peuvent exécuter cet ordre de gré ou de force et, d'autre part, des étrangers auxquels un ordre exécutoire a été notifié et qui ne seront pas éloignés de force durant

l'examen de leur demande de régularisation en application de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2021 du rôle de la Cour.

e. Par jugement du 19 juillet 2000 en cause de P. Do Zumbu contre le centre public d'aide sociale d'Ixelles, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 juillet 2000, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle citée sous d) et la suivante :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, et par les arrêts rendus par la Cour d'arbitrage les 22 avril 1998, 21 octobre 1998 et 30 juin 1999, viole-t-il ou non les articles 10 et 11, lus conjointement avec les articles 23 et 191 de la Constitution belge, en tant qu'il serait interprété comme traitant différemment, d'une part, les étrangers qui ont demandé à être reconnus comme réfugiés, dont la demande a été rejetée et qui ont reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'ont pas été tranchés les recours qu'ils ont introduits devant le 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, et d'autre part, les étrangers qui ont reçu un ordre de quitter le territoire, par exemple à la suite d'une décision de refus de séjour prise par l'Office des étrangers, et qui ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre cet ordre de quitter le territoire et non contre la décision préalable de l'autorité compétente, refusant le séjour en Belgique ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2022 du rôle de la Cour.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

L'affaire n° 1964

La partie demanderesse devant le Tribunal du travail, P. Owusu, est originaire du Ghana et séjourne depuis 1992 sur le territoire du Royaume.

En 1997, elle reçut un ordre de quitter le territoire après que le statut de réfugié lui fut refusé. Il n'a pas été fait appel de cette décision et l'intéressée séjourne depuis lors illégalement dans le pays.

En mars 1999, la demanderesse introduisit une demande de régularisation sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers. En réponse à sa demande d'aide financière, le centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) d'Anvers décida, en juillet 1999, de lui octroyer exclusivement l'aide médicale urgente. Cette décision est contestée devant le Tribunal du travail.

La demande de régularisation est actuellement traitée conformément à la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume.

La demanderesse déduit de l'article 14 de cette loi que l'ordre de quitter le territoire n'est actuellement pas exécutoire et qu'elle a droit à une aide sociale complète durant la procédure de régularisation.

Le Tribunal du travail constate que le législateur n'a pas prévu un tel droit, et il y voit une possible violation du principe d'égalité et donc un motif de poser une question préjudicielle.

L'affaire n° 2004

La partie demanderesse devant le Tribunal du travail de Liège, A. Akcadag, a la nationalité turque et séjourne depuis 1991 dans le Royaume. Après que le statut de réfugié lui fut refusé en 1997, l'intéressé introduisit une demande de régularisation sur la base de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers. Sa demande fut rejetée en 1999 et il reçut un ordre de quitter le territoire, contre lequel il introduisit une demande de suspension et un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat.

Il a introduit aujourd'hui une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 et demande au centre public d'aide sociale de bénéficier de l'aide sociale.

Selon le Tribunal du travail de Liège, la partie demanderesse ne peut faire valoir aucun droit à l'aide sociale pour la période antérieure à la nouvelle demande de régularisation. L'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 fait toutefois surgir la question de la constitutionnalité de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., en tant que cette disposition s'applique de manière identique à toutes les personnes auxquelles un ordre de quitter le territoire a été donné, indépendamment du fait qu'elles aient introduit ou non une demande de régularisation. Pour cette raison, le Tribunal décide de poser la question préjudicielle.

Dans l'attente de la réponse de la Cour, le Tribunal décide que l'aide sociale doit être garantie à l'intéressé.

Les affaires n^{os} 2016 à 2022

M. Camara (de nationalité guinéenne), C. Bahati Kizungu (de nationalité congolaise), A. El Mouchik (de nationalité marocaine), Z. Ristic (de nationalité yougoslave) et A. El Hammouchi (de nationalité marocaine) ont tous introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999. Leur demande d'aide sociale a été refusée par le centre public d'aide sociale.

Le Tribunal du travail de Bruxelles examine l'incidence de la loi du 22 décembre 1999 sur le droit à l'aide sociale. Le Tribunal, d'une part, renvoie à un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 8 juin 2000 dans lequel il a été décidé que l'aide sociale devait être accordée durant la procédure de régularisation. L'élément déterminant en faveur de cette thèse est le fait que l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 dispose que les intéressés ne seront pas matériellement éloignés du territoire durant l'examen de leur demande.

Le Tribunal, d'autre part, observe que l'article 14 concerne exclusivement l'exécution par la contrainte de l'ordre de quitter le territoire et non l'exécution volontaire, laquelle est de principe. Le Tribunal doute également de la nécessité pour les intéressés de séjourner en Belgique durant la procédure et souligne que ces derniers ont la possibilité d'exercer un travail et de subvenir à leur subsistance.

Compte tenu de ces divers éléments, le Tribunal estime qu'une question préjudicielle doit être posée. Dans l'affaire n° 2022, le Tribunal pose une seconde question préjudicielle. Le point de départ de celle-ci est le fait que P. Do Zumbu a bien fait appel, devant le Conseil d'Etat, de la décision lui enjoignant l'ordre de quitter le territoire, mais non de la décision de refus préalable de la Commission permanente de recours des réfugiés. Etant donné que le demandeur n'a pas droit à l'aide sociale pendant la procédure devant le Conseil d'Etat, alors que les

étrangers qui font appel devant le Conseil d'Etat des décisions de refus confirmatives du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou des décisions de refus de la Commission permanente de recours des réfugiés ont ce droit, le Tribunal pose aussi une question concernant cette différence de traitement. Le centre public d'aide sociale est obligé d'octroyer l'aide sociale durant la procédure devant la Cour d'arbitrage.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances des 10 mai 2000, 4 juillet 2000, 19 juillet 2000 et 26 juillet 2000, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnances des 6 juillet 2000 et 20 septembre 2000, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnances du 3 août 2000, le président en exercice a prorogé jusqu'au 30 septembre 2000 le délai pour introduire un mémoire.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 août 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 1er septembre 2000.

Par ordonnance du 21 septembre 2000, le président en exercice a, suite à la demande du Conseil des ministres du 20 septembre 2000, prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 2000.

Par ordonnance du 29 septembre 2000, le président en exercice a, suite à la demande de P. Owusu du 29 septembre 2000, prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire.

Cette ordonnance a été notifiée à P. Owusu par lettre recommandée à la poste le 4 octobre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- A. Akcadag, demeurant à 4690 Bassenge, rue des Combattants 21, par lettres recommandées à la poste les 14 septembre 2000 et 2 octobre 2000;

- le C.P.A.S. d'Anderlecht, ayant son siège à 1070 Bruxelles, rue Van Lint 4, par lettre recommandée à la poste le 29 septembre 2000;

- le C.P.A.S. de Bruxelles, ayant son siège à 1000 Bruxelles, rue Haute 298, par lettres recommandées à la poste le 29 septembre 2000, dans les affaires n^{os} 2017, 2018 et 2020;

- A. El Mouchik, demeurant à 1000 Bruxelles, rue du Grand Hospice 7, par lettre recommandée à la poste le 2 octobre 2000;

- P. Do Zumbu, demeurant à 1050 Bruxelles, avenue Pierre Curie 15/25, par lettre recommandée à la poste le 2 octobre 2000;

- P. Owusu, demeurant à 2600 Berchem-Anvers, Ferdinand Coosemansstraat 75, par lettre recommandée à la poste le 16 octobre 2000;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 16 octobre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 mars 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- P. Owusu, par lettre recommandée à la poste le 18 avril 2001;
- A. Akcadag, par lettre recommandée à la poste le 18 avril 2001;
- P. Do Zumbu, par lettre recommandée à la poste le 18 avril 2001.

Par ordonnances des 26 octobre 2000 et 26 avril 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 10 mai 2001 et 10 novembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 20 mars 2001, la Cour a complété le siège par le juge A. Alen.

Par ordonnance du 16 mai 2001, le président H. Boel a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 6 juin 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 17 mai 2001.

A l'audience publique du 6 juin 2001 :

- ont comparu :
 - . Me S. Van Rossem, avocat au barreau d'Anvers, pour P. Owusu;
 - . Me M. Ellouze, avocat au barreau de Liège, pour A. Akcadag;
 - . Me S. Coupat, avocat au barreau de Bruxelles, pour A. El Mouchik;
 - . Me M. Legein, avocat au barreau de Bruxelles, pour le C.P.A.S. de Bruxelles;
 - . Me N. Weinstock, *loco* Me E. Maron et Me N. Van Laer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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.

IV. *En droit*

- A -

Position de A. Akcadag (affaire n° 2004)

A.1.1. Dans la première partie de son mémoire, A. Akcadag fait référence à quelques arrêts de la Cour relatifs à la problématique en cause. Il en conclut que l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. demeure applicable dans tous les cas où l'étranger qui a fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire peut raisonnablement continuer à bénéficier de son droit à un recours effectif et où son éloignement du territoire ne risque pas de le mettre dans une situation où, selon ses dires, ses droits fondamentaux tels que définis par la Convention européenne des droits de l'homme ne seraient plus respectés.

A.1.2. L'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il s'applique aux personnes qui ont introduit une demande de régularisation conformément à la loi du 22 décembre 1999. La disposition en cause a pour objectif d'inciter effectivement les étrangers qui ont reçu un ordre de quitter le territoire à obtempérer. Dès lors que, selon la loi elle-même, les personnes concernées par la procédure de régularisation ne seront pas matériellement éloignées durant l'examen de leur demande, l'objectif prédécrit ne se vérifie plus dans leur cas et il n'existe aucun motif de leur refuser l'aide sociale.

A.1.3. Après l'introduction de son mémoire, A. Akcadag a introduit, dans le délai prescrit, un mémoire ampliatif.

Dans son arrêt n° 43/98, la Cour a jugé que l'article 57, § 2, doit s'interpréter comme ne s'appliquant pas à l'étranger qui a demandé à être reconnu comme réfugié, dont la demande a été rejetée et qui a reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'ont pas été tranchés les recours qu'il a introduits devant le 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 ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés.

L'enseignement tiré de cet arrêt doit être étendu aux étrangers qui ont introduit une demande de régularisation conformément à la loi du 22 décembre 1999. Dans les deux cas, l'intéressé doit pouvoir exercer effectivement les voies de recours mises à sa disposition, ce qui suppose qu'il devrait recevoir aussi une aide sociale durant cette période, afin de pouvoir vivre dans des conditions conformes à la dignité humaine.

Le motif invoqué par le législateur, selon lequel l'octroi de l'aide sociale pourrait donner lieu à des abus de procédure, ne tient pas, étant donné que la loi du 22 décembre 1999 contient, tant dans son article 9 que dans son article 14, des mesures visant à prévenir de tels abus.

De même, l'argument budgétaire invoqué par le ministre compétent ne fournit pas une justification pour la différence de traitement critiquée. Tout d'abord, des motifs budgétaires ne peuvent jamais être invoqués pour justifier une violation de droits fondamentaux. Ensuite, l'impact budgétaire ne doit pas être exagéré, étant donné que certains demandeurs avaient déjà droit à l'aide sociale et que, lors du calcul, il ne faut donc pas prendre en compte la totalité des demandeurs.

Au cas où l'on ferait intervenir dans le calcul l'argument de la durée de l'aide sociale, il est observé que le retard dans la procédure de régularisation n'est nullement imputable aux étrangers concernés mais seulement aux autorités.

Il est souligné, en conclusion, que le refus de l'aide sociale est contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'une jurisprudence unanime considère que l'aide des C.P.A.S. doit être accordée aux candidats à la régularisation.

A.1.4. Dans son mémoire en réponse, A. Akcadag ajoute encore que les étrangers concernés obtiennent, sur la base de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, le droit de séjourner sur le territoire durant l'examen de leur demande de régularisation et que le législateur ne tient dès lors pas compte du caractère éventuellement clandestin de leur séjour. Il souligne aussi que les autorités ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire pour

l'examen des demandes, de sorte que les personnes qui remplissent les conditions fixées à l'article 2 seront définitivement autorisées sur le territoire.

Position de P. Do Zumbu

A.2.1. Concernant la première question préjudicielle, P. Do Zumbu souligne que la Cour, dans son arrêt du 29 juin 1994, a fondé la constitutionnalité de la législation relative à l'aide sociale sur la légitimité de l'objectif poursuivi, étant l'éloignement du territoire. Le moyen utilisé étant de nature à inciter, de manière efficace, à l'exécution de la mesure d'éloignement, l'option du législateur a été jugée proportionnée.

Lorsque, en vertu de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, il n'est pas procédé matériellement à l'éloignement du territoire aussi longtemps qu'il n'a pas été statué sur la demande de régularisation, l'intéressé est légalement toléré sur le territoire et la privation du droit à l'aide sociale ne peut plus être justifiée comme un moyen d'inciter l'étranger en séjour illégal à partir.

Les intéressés doivent disposer des moyens leur permettant d'assurer leur subsistance pendant qu'ils usent des voies de droit mises à leur disposition. A l'appui de ce point de vue, il est renvoyé à des arrêts des Cours du travail de Bruxelles et de Liège.

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme s'oppose également à ce qu'une personne en séjour illégal mais tolérée sur le territoire d'un Etat se voie refuser le droit de bénéficier de l'aide sociale.

A.2.2. Dans son mémoire en réponse, P. Do Zumbu conteste le point de vue du Conseil des ministres selon lequel l'arrêt du 22 avril 1998 ne concernerait que les candidats réfugiés. L'arrêt précité reconnaît à chaque étranger qui conteste un ordre de quitter le territoire le droit à un recours effectif.

P. Do Zumbu analyse ensuite la situation juridique des candidats à la régularisation. Il est souligné à cet égard que tous les demandeurs ne sont pas des illégaux et qu'une distinction doit également être faite entre le séjour illégal et le séjour irrégulier. L'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 accorde aux étrangers concernés un titre leur permettant de demeurer sur le territoire, leur séjour étant ainsi peut-être irrégulier mais non illégal. Cette disposition vaut de la même manière pour tous les étrangers concernés, qui se trouvent de ce fait dans une situation identique. Toute mesure visant à inciter actuellement l'intéressé à quitter le territoire poursuit un but illégitime.

La distinction opérée par le Conseil des ministres entre les candidats réfugiés et les demandeurs de la régularisation, parce que, dans le premier cas, c'est la protection des droits fondamentaux qui serait en cause, ne peut être suivie. La régularisation a elle aussi pour but la protection des droits de l'homme, à savoir la protection de la vie familiale et de la vie privée, telle que garantie par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de personnes qui séjournent dans le pays depuis longtemps déjà.

L'argument budgétaire avancé par le Conseil des ministres pour refuser l'aide sociale ne peut pas non plus être déterminant et ne saurait en tout cas l'emporter sur le respect de droits humains intangibles. Enfin, le fait que les intéressés ont la possibilité d'obtenir un permis de travail ne peut pas non plus être déterminant, étant donné qu'ils rencontrent souvent plus que d'autres des difficultés sur le marché du travail.

A.2.3. Concernant la seconde question préjudicielle, P. Do Zumbu considère que la motivation de l'arrêt n° 43/98, qui concerne les candidats réfugiés ayant fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire et qui ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou contre celle de la Commission permanente de recours des réfugiés doit aussi s'appliquer à d'autres catégories d'étrangers qui ont introduit un recours auprès du Conseil d'Etat. Pour qu'un étranger puisse effectivement exercer les voies de recours mises à sa disposition, il doit pouvoir disposer de moyens d'existence suffisants durant l'examen de son recours.

Une autre interprétation de l'arrêt précité aboutirait à une discrimination entre différentes catégories d'étrangers.

Position du centre public d'aide sociale d'Anderlecht (affaire n° 2016)

A.3.1. Le centre public d'aide sociale d'Anderlecht expose tout d'abord la signification qu'il convient de donner, selon lui, aux arrêts déjà prononcés antérieurement par la Cour dans cette matière.

La Cour a admis qu'il n'était pas déraisonnable que l'Etat ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs face aux besoins de ceux, d'une part, qui séjournent légalement sur son territoire et de ceux, d'autre part, qui s'y trouvent encore après avoir reçu l'ordre de quitter le territoire.

La Cour n'a pas condamné la règle de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. dans son principe, mais a seulement considéré que cette disposition était discriminatoire dans le cas des étrangers dont la demande d'asile a été rejetée et qui ont introduit, devant le Conseil d'Etat, des recours en suspension et/ou en annulation de la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de celle de la Commission permanente de recours des réfugiés ainsi que dans le cas d'un étranger qui, pour des raisons médicales, se trouve dans l'impossibilité de donner suite à l'ordre de quitter le territoire. L'article 57, § 2, n'est donc pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, en tant qu'il s'applique aux autres catégories de réfugiés.

A.3.2. Le centre public d'aide sociale souligne ensuite que le législateur a très clairement voulu que la simple introduction d'une demande de régularisation, conformément à la loi du 22 décembre 1999, ne modifie en rien la situation juridique des personnes concernées et n'ouvre pas le droit à l'aide sociale. L'article 14 de cette loi n'a pas d'autre effet que de garantir que les étrangers qui ont introduit une demande de régularisation ne seront pas éloignés durant la procédure. Cette disposition ne conduit nullement à priver de ses effets un ordre de quitter le territoire déjà donné. Cet ordre demeure obligatoire mais ne sera pas exécuté matériellement tant qu'il n'aura pas été statué sur la demande. Le centre public d'aide sociale conclut que l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. avait pour objectif, de manière générale, de rendre cohérentes la législation en matière de statut des étrangers et celle en matière d'octroi de l'aide sociale, en posant à cette fin le principe selon lequel n'a pas droit à l'aide sociale, sous réserve de l'aide médicale urgente, l'étranger qui est en séjour illégal. Tel est bien le cas des personnes ayant introduit une demande de régularisation.

Position du centre public d'aide sociale de Bruxelles (affaires n°s 2017, 2018 et 2020)

A.4.1. Le centre public d'aide sociale constate que, d'une part, des cours et tribunaux reconnaissent un droit à l'aide sociale aux étrangers ayant introduit une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999, tandis que, d'autre part, l'Etat belge persiste dans son point de vue, également défendu par le législateur dans les travaux préparatoires de la loi précitée, selon lequel les demandes de régularisation n'ouvrent aucun droit à l'aide sociale. Cette position a encore été confirmée dans une circulaire du 11 février 2000 du ministre fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement.

L'Etat n'exclut pas que les centres publics d'aide sociale puissent octroyer une aide s'il existe des motifs pour ce faire, mais la charge financière de celle-ci pèsera exclusivement sur les administrations locales, sans aucune intervention financière de l'Etat. Aucun plan de répartition des candidats à la régularisation n'a été mis sur pied par les autorités, en sorte que certains centres publics d'aide sociale se trouvent confrontés bien plus que d'autres à cette problématique.

A.4.2. L'afflux de demandes d'aide sociale accroît considérablement le travail des services administratifs et sociaux de ces centres publics d'aide sociale. En outre, lorsque le centre public d'aide sociale suit les instructions de l'Etat et refuse l'aide sociale aux demandeurs de régularisation, il est ensuite presque automatiquement obligé de se défendre devant les cours et tribunaux dans le cadre de procédures mues par les demandeurs déboutés, ce qui ajoute à nouveau à la charge de travail et entraîne des charges financières supplémentaires.

A l'issue de ces procédures, le centre public d'aide sociale est presque systématiquement obligé d'octroyer l'aide sociale. A supposer que le centre public d'aide sociale de Bruxelles doive aider tous les demandeurs de régularisation présents sur son territoire, cela représentera une charge financière annuelle de plus d'un milliard de francs. C'est pourquoi il est demandé que l'Etat soit condamné à garantir le centre public d'aide sociale des condamnations mises à sa charge.

A.4.3. Par ces motifs, le centre public d'aide sociale sollicite que la Cour d'arbitrage dise explicitement quelle est l'incidence d'une demande de régularisation sur le droit à l'aide sociale.

Position du Conseil des ministres

A.5.1. Le Conseil des ministres souligne, pour commencer, que le législateur a clairement voulu que l'introduction d'une demande de régularisation n'ait aucune influence sur la situation juridique des personnes et que l'introduction de la demande n'ouvre aucun droit à l'aide sociale. Ceci n'implique pas qu'aucune des personnes qui ont introduit une demande de régularisation n'ait droit à l'aide sociale. Celles qui bénéficiaient de ce droit avant d'introduire une demande de régularisation le conservent également pendant cette procédure. De ce point de vue, tous les demandeurs ne se trouvent pas dans la même situation juridique.

A.5.2. Le Conseil des ministres vérifie ensuite si les questions préjudicielles portent sur des catégories de personnes qui sont suffisamment comparables dans le cadre de la règle à contrôler.

Sur la base du critère de la légalité du séjour, il s'avère tout d'abord que la catégorie des demandeurs de régularisation dont le séjour est illégal n'est pas comparable à celle des Belges et des étrangers qui séjournent légalement sur le territoire. La situation des demandeurs de régularisation n'est pas non plus comparable à celle des demandeurs d'asile qui attendent une décision reconnaissant leur statut de réfugié.

La situation des demandeurs d'asile est la conséquence d'une violation des droits de l'homme et la législation belge est dictée par des obligations internationales. Les demandeurs de régularisation ne peuvent par contre invoquer aucune violation des droits de l'homme et ils se trouvent le plus souvent dans une situation qui est due à leur propre fait. La procédure, qui revêt un caractère exceptionnel, est fondée sur un jugement d'opportunité des autorités belges, lesquelles ne sont nullement obligées de procéder à cette régularisation.

De même, en ce qui concerne le déroulement de la procédure et la nature des critères sur la base desquels le statut de réfugié ou la régularisation peuvent être obtenus, les situations ne sont pas comparables. Le Conseil des ministres conclut que, pour les demandeurs d'asile, c'est une reconnaissance de droits qui est en cause, alors que pour les demandeurs de régularisation il s'agit de l'octroi de droits.

A.5.3. Le Conseil des ministres examine ensuite la situation soumise à la Cour dans les affaires n^{os} 2004, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022, à savoir le traitement égal, en ce qui concerne l'aide sociale, de personnes qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire, sans égard au fait qu'elles ont ou n'ont pas introduit une demande de régularisation.

Le Conseil des ministres considère que la question s'inspire de l'arrêt n° 80/99, dans lequel la Cour a jugé qu'une distinction devait être faite entre les personnes qui peuvent être éloignées du territoire et celles qui, pour des raisons médicales, ne peuvent l'être. Le Conseil des ministres estime que la situation de ces dernières, qui se trouvent dans un cas de force majeure, n'est pas comparable à celle des personnes qui fondent leur demande de régularisation sur la loi du 22 décembre 1999.

A.5.4. Le Conseil des ministres conclut de ce qui précède qu'aucune des situations qui ont été soumises à la Cour dans les différentes questions préjudicielles n'est suffisamment comparable en ce qui concerne l'octroi de l'aide sociale.

A.5.5. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que les différentes situations juridiques qui sont soumises à la Cour sont conformes aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec les autres dispositions constitutionnelles et dispositions du droit international mentionnées dans les questions préjudicielles.

Dans l'article 57 de la loi organique des C.P.A.S., le législateur a voulu adopter des mesures en vue d'assurer une meilleure gestion de l'immigration ainsi que la cohérence nécessaire entre les législations en matière d'aide sociale et de politique d'asile. Il a été décidé à cet égard de lier le droit à l'aide sociale à la légalité du séjour. La légitimité d'un tel objectif a déjà été admise par la Cour. Il appert des travaux préparatoires que des considérations d'ordre budgétaire ont également été prises en compte.

Par l'adoption de la loi du 22 décembre 1999, le législateur a voulu trouver une solution globale au problème de la régularisation des nombreux étrangers résidant en situation irrégulière sur le territoire.

Le Conseil des ministres répète qu'une distinction doit être faite entre les différentes catégories d'étrangers pouvant prétendre à une régularisation. Les personnes visées à l'article 2, 1° à 3°, bénéficient de l'aide sociale ou peuvent en faire la demande en cas de force majeure.

Les personnes visées à l'article 2, 4°, constituent par contre une catégorie particulière, étant donné qu'elles sont elles-mêmes responsables de l'irrégularité de leur situation, irrégularité qui demeure tant qu'il n'a pas été statué sur la demande de régularisation et donc tant que le bien-fondé de cette demande n'a pas été examiné.

Cet examen a par ailleurs lieu sur la base de critères subjectifs dont on ne peut décider à l'avance s'il est satisfait à ceux-ci.

Le fait que le législateur ait prévu qu'il ne sera pas procédé matériellement à l'éloignement des personnes visées durant la procédure ne modifie en rien leur statut de personnes en séjour illégal. Le droit à l'aide sociale est en principe étranger à la procédure de régularisation. En liant l'un à l'autre, on court le risque que des étrangers illégaux introduisent une demande de régularisation uniquement pour pouvoir bénéficier de l'aide sociale.

Les personnes visées ne sont pas non plus obligées de rester en Belgique pendant la procédure de régularisation. La procédure analogue de régularisation visée à l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 n'ouvre du reste pas non plus le droit à l'aide sociale.

Enfin, le Conseil des ministres fait référence au fait que les personnes concernées peuvent, sur la base de la circulaire du 6 avril 2000, obtenir une autorisation provisoire d'occupation, en sorte qu'elles ont la possibilité d'assurer leur subsistance, et que toutes ont droit à l'aide médicale urgente. Il appert de ces divers éléments que les différences de traitement soumises au contrôle de la Cour ne sont pas disproportionnées par rapport au but poursuivi par le législateur.

A.5.6. Concernant la question préjudicielle complémentaire posée dans l'affaire n° 2022, le Conseil des ministres estime que la réponse découle d'arrêts antérieurs de la Cour et que la question est par conséquent sans objet.

Position de P. Owusu (affaire n° 1964)

A.6.1. P. Owusu a introduit sa demande de régularisation sur la base de l'article 2, 2° et 4°, de la loi du 22 décembre 1999.

Faisant référence à un jugement du Tribunal du travail de Gand, elle déclare que le traitement des régularisations ne sera plus que probablement pas achevé à court terme. Si tel est le cas, les autorités doivent également donner aux personnes qu'elles tolèrent sur le territoire la possibilité de vivre une vie conforme à la dignité humaine. Les estimations du coût de l'aide sociale à accorder à ceux qui ont introduit une demande de régularisation ne doivent pas être exagérées. D'une part, les demandeurs ont intérêt à trouver du travail et, d'autre part, certaines catégories de demandeurs ont déjà droit à l'aide sur d'autres bases.

A.6.2. Dans l'arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998, la Cour a jugé contraire au principe d'égalité la limitation de l'aide accordée aux demandeurs d'asile déboutés auxquels un ordre exécutoire de quitter le territoire a été signifié mais pour lesquels est encore pendant devant le Conseil d'Etat un recours non suspensif contre la décision du Commissaire général ou la Commission permanente de recours. Ce raisonnement de la Cour doit être étendu à la catégorie des demandeurs de régularisation.

A.6.3. Dans son mémoire en réponse, P. Owusu défend le point de vue selon lequel on ne saurait déduire sans équivoque des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1999 que le législateur avait l'intention de ne pas accorder l'aide sociale aux demandeurs de régularisation.

Elle conteste ensuite le point de vue selon lequel l'introduction d'une demande de régularisation ne modifierait pas la situation des intéressés en ce qui concerne leur droit de séjour. Il résulte de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 que les intéressés ont, durant l'examen de leur demande, un droit subjectif de ne pas être éloigné en principe du territoire. Ce droit subjectif suspend le caractère illégal du statut de séjour pour la durée de l'examen, même si ce droit n'est pas concrétisé par la délivrance d'un document de séjour formel, établi sur la base de la loi relative aux étrangers. Un séjour qui n'est pas couvert par un document de séjour formel ne doit pas nécessairement être qualifié d'illégal. Le statut des intéressés en matière d'emploi indique également qu'ils ne sont pas considérés comme des illégaux.

P. Owusu conclut de l'analyse de la jurisprudence de la Cour relative à l'aide sociale aux étrangers que la Cour estime qu'une limitation de l'aide du C.P.A.S. à l'égard des catégories d'étrangers visées à l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. constitue un moyen raisonnable de mener une politique de limitation de l'immigration, à la condition qu'il s'agisse d'un moyen subsidiaire, intervenant donc après qu'il est apparu que les instruments prévus pour l'éloignement du territoire dans la loi sur les étrangers ne sont pas ou ne sont guère efficaces. La Cour a également admis que la possibilité formelle d'exercer une voie de recours sur le plan juridique ne suffit pas si ce recours ne peut, dans les faits, être exercé réellement et de manière adéquate en continuant à bénéficier de l'aide du C.P.A.S.

Concernant la différence de traitement évoquée par la question préjudicielle dans l'affaire n° 1964, P. Owusu estime que pour l'application de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., les étrangers qui ont introduit une demande de régularisation sont comparables aux autres étrangers qui séjournent légalement en Belgique, de même qu'aux étrangers dont la demande d'asile a été rejetée et qui ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre la décision de refus du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de la Commission permanente de recours. Cette comparabilité concerne tant la protection du droit de séjour que l'accès au marché du travail. Les différences entre les deux catégories d'étrangers invoquées par le Conseil des ministres doivent être nuancées et ne conduisent pas à une autre conclusion.

Le but de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., qui lie le droit à l'aide sociale, l'aide médicale urgente exceptée, à la détention d'un titre légal de séjour est double. Cet article vise en premier lieu à maîtriser l'immigration dans notre pays. Les Etats nationaux ont, en vertu d'un principe de droit international généralement admis, le droit de réglementer l'entrée et le séjour des non-ressortissants. A l'égard des demandeurs de régularisation, la réduction du droit à l'aide sociale ne peut être considérée comme un instrument raisonnable et proportionné d'une politique de limitation de l'immigration, puisque les personnes visées peuvent faire valoir le droit qu'elles ont de ne pas être éloignées du territoire.

Outre qu'il vise à endiguer de nouveaux flux migratoires, l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. tend également à réaliser des économies budgétaires. Si la gestion du budget de l'Etat constitue un objectif légitime, la limitation de l'aide sociale à l'égard des candidats à la régularisation ne peut toutefois être considérée comme raisonnable, tout au moins après l'expiration du délai dans lequel les demandes devaient être introduites, étant donné que le risque de voir introduites des demandes dilatoires n'existe plus à partir de ce moment.

Position de A. El Mouchik (affaire n° 2018)

A.7. L'intéressé souligne que la Cour s'est plusieurs fois prononcée sur la question de savoir à quelles conditions l'aide sociale pouvait être refusée aux étrangers en séjour illégal. Le refus de ce droit a été, à cette occasion, admis uniquement comme un moyen d'atteindre le but poursuivi, à savoir inciter les étrangers dont il est établi qu'ils doivent quitter le pays à le faire de leur plein gré, encore que les mesures prévues pour atteindre cet objectif doivent être proportionnées.

L'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 introduit une tolérance formelle à l'égard des étrangers en séjour illégal qui revient à suspendre l'obligation de quitter le pays. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur n'a pas voulu que l'introduction d'une demande de régularisation ouvre le droit à l'aide sociale, d'une part, pour

des motifs budgétaires et, d'autre part, afin d'éviter un afflux d'étrangers clandestins. Du fait de sa généralité, cette mesure est toutefois disproportionnée à l'objectif décrit.

Le législateur était conscient que les personnes formellement tolérées sur le territoire durant la procédure de régularisation devaient pouvoir bénéficier de revenus suffisants et a, pour cette raison, étendu la loi du 30 avril 1999 « relative à l'occupation des travailleurs étrangers » aux ressortissants étrangers ayant introduit une demande de régularisation de séjour. Cette mesure n'apporte toutefois aucune solution pour les demandeurs qui sont incapables de travailler.

A. El Mouchik conclut que l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 viole également les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec les articles 23 et 191 de celle-ci, avec l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il traite de la même manière, sans justification suffisante, d'une part, les étrangers auxquels un ordre exécutoire de quitter le territoire a été notifié et qui ne peuvent être éloignés du territoire durant l'examen de leur demande de régularisation, en application de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, et, d'autre part, ceux auxquels un ordre exécutoire a été notifié et qui peuvent être éloignés.

- B -

Concernant les affaires n^{os} 1964, 2004, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 et concernant la première question préjudicielle dans l'affaire n° 2022

Les dispositions en cause

B.1.1. Aux termes de l'article 57, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (ci-après : loi sur les C.P.A.S.), le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Cette aide n'est pas nécessairement financière, mais peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

B.1.2. L'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S., remplacé par l'article 65 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 » et partiellement annulé par l'arrêt de la Cour n° 43/98 du 22 avril 1998, dispose :

« § 2. Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume.

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 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 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 un mois.

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. »

B.1.3. Les questions préjudicielles portent toutes sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la disposition en cause interprétée comme s'appliquant aux personnes qui ont introduit une demande de régularisation conformément à la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume.

B.1.4. L'article 2 de cette loi dispose :

« Sans préjudice de l'application de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la présente loi s'applique aux demandes de régularisation de séjour introduites par des étrangers qui séjournaient déjà effectivement en Belgique au 1er octobre 1999 et qui, au moment de la demande :

1° soit ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié sans avoir reçu de décision exécutoire dans un délai de quatre ans, ce délai étant ramené à trois ans pour les familles avec des enfants mineurs séjournant en Belgique au 1er octobre 1999 et en âge d'aller à l'école;

2° soit ne peuvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, retourner ni dans le ou les pays où ils ont séjourné habituellement avant leur arrivée en Belgique, ni dans leur pays d'origine, ni dans le pays dont ils ont la nationalité;

3° soit sont gravement malades;

4° soit peuvent faire valoir des circonstances humanitaires et ont développé des attaches sociales durables dans le pays. »

B.1.5. L'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 est libellé comme suit :

« Hormis les mesures d'éloignement motivées par l'ordre public ou la sécurité nationale, ou à moins que la demande ne réponde manifestement pas aux conditions de l'article 9, il ne sera pas procédé matériellement à un éloignement entre l'introduction de la demande et le jour où une décision négative a été prise en application de l'article 12. »

Quant au fond

B.2.1. L'article 57 de la loi sur les 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.2.2. 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.2.3. Les questions préjudicielles concernent la situation particulière des demandeurs d'une régularisation de séjour fondée sur la loi du 22 décembre 1999.

Lors de l'adoption de cette loi, il a été souligné à plusieurs reprises dans les travaux préparatoires que la demande de régularisation ne modifiait pas le statut juridique du séjour des intéressés et n'ouvrait pas, en tant que telle, un droit à l'aide sociale. C'est la raison pour laquelle l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. a été maintenu inchangé (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, Doc. 50 0234/001, p. 5, et 0234/005, p. 60; *Ann.*, Chambre, 1999-2000, 24 novembre 1999, HA 50 plen. 017, pp. 7, 8, 18, 31 et 32; *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 2-202/3, p. 23).

Il ne résulte pas de ce qui précède que le droit à l'aide sociale de toutes les personnes qui ont introduit une demande de régularisation de séjour serait limité à l'aide médicale urgente durant l'examen de cette demande. Les personnes qui bénéficient de l'aide sociale sur d'autres bases juridiques, conformément à l'article 57, § 1er, de la loi sur les C.P.A.S., conservent ce droit durant la procédure de régularisation.

B.2.4. Les questions préjudicielles se rapportent aux demandeurs de la régularisation de séjour auxquels s'applique, selon les juges *a quo*, l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. : elles sont fondées sur l'interprétation selon laquelle le statut de séjour des étrangers concernés est illégal au sens de cette disposition. Il est demandé à la Cour si cette disposition, dans l'interprétation selon laquelle elle s'applique également aux étrangers séjournant illégalement dans le Royaume et ayant introduit une demande de régularisation, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.1. Le juge *a quo* dans l'affaire n° 1964 demande à la Cour si l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition s'applique également à la catégorie des demandeurs d'une régularisation fondée sur la loi du 22 décembre 1999 qui séjournent illégalement sur le territoire mais qui, en vertu de l'article 14 de cette loi, ne seront pas matériellement éloignés durant l'examen de leur demande, alors que l'aide sociale peut être accordée aux étrangers qui séjournent légalement dans le Royaume et aux étrangers dont la demande d'asile a été rejetée et qui ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre la décision confirmative de refus du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou contre la décision de refus de la Commission permanente de recours des réfugiés.

B.3.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1999 qu'un équilibre a été recherché entre, d'une part, le souci de trouver une solution humaine et définitive pour un grand nombre d'étrangers qui séjournèrent illégalement sur le territoire et, d'autre part, le souci de veiller à ce que les demandes puissent être gérées, en vue de la réussite de cette opération d'envergure (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, Doc. 50 0234/001, pp. 3-10, et 0234/005, pp. 5-16).

B.3.3. 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 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.3.4. Le législateur peut adopter des mesures visant à combattre les abus de procédure et peut également être amené à faire certains choix politiques pour des raisons budgétaires. La Cour doit toutefois vérifier si le choix du législateur n'entraîne aucune discrimination.

B.3.5. C'est uniquement pour les demandeurs de régularisation qui se trouvaient en séjour illégal sur le territoire lors de l'adoption de la loi du 22 décembre 1999, soit parce qu'ils y avaient accédé sans autorisation et étaient demeurés dans la clandestinité soit parce qu'ils séjournèrent sur le territoire après l'expiration de la période pour laquelle ils avaient obtenu l'autorisation requise ou parce qu'ils ont été déboutés de leur demande d'asile et n'ont pas donné suite à l'ordre de quitter le territoire, que le droit à l'aide sociale est limité à l'aide médicale urgente.

Il a été dit à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires que la demande de régularisation n'affectait pas le statut juridique du séjour des intéressés (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, Doc. 50 0234/005, p. 60, et *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 2-202/3, pp. 36 et

58). Le fait qu'il ne soit pas procédé « matériellement » à l'éloignement de ceux-ci pendant l'examen de leur demande de régularisation signifie simplement qu'ils sont tolérés sur le territoire, dans l'attente d'une décision, et n'empêche pas qu'ils se trouvent, de leur propre fait, dans une situation de séjour illégale.

Leur situation diffère objectivement de celle des personnes qui, avant l'adoption de la loi du 22 décembre 1999, avaient obtenu un statut légal de séjour, sur la base des procédures prévues à cet effet, ou dont la demande d'asile était encore pendante devant les instances compétentes.

B.3.6. Lorsque le législateur entend mener une politique des 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, les mêmes conditions devraient être appliquées dans cette matière que pour ceux qui séjournent légalement dans le pays.

B.3.7. Les catégories de personnes mentionnées dans la question préjudicielle se distinguent également l'une de l'autre, du point de vue des obligations qui incombent à l'autorité à leur égard.

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 aussi justifie que l'Etat n'ait pas les mêmes obligations vis-à-vis de ces deux catégories d'étrangers.

B.3.8. 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.

Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas manifestement déraisonnable 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 soit ainsi limitée.

B.4.1. Dans les autres questions préjudicielles, il est demandé à la Cour si l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement ou non avec les articles 23 et 191 de celle-ci, avec l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il n'est pas fait de distinction, au sein de la catégorie des étrangers en séjour illégal, entre ceux qui peuvent être éloignés du territoire et ceux qui ne le peuvent matériellement pas, en vertu de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999.

B.4.2. L'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 a pour effet que les étrangers qui ont introduit une demande de régularisation de séjour sont tolérés sur le territoire durant le déroulement de cette procédure, sans que soit accordée à ceux d'entre eux qui séjournent illégalement sur le territoire un titre de séjour. Lorsqu'un ordre de quitter le territoire a été donné précédemment à l'intéressé, celui-ci subsiste, même s'il n'est pas procédé effectivement à son exécution forcée (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, Doc. 50 0234/001, p. 18).

B.4.3. Il n'aurait pas été raisonnable d'inviter les étrangers séjournant illégalement sur le territoire et dont le séjour est souvent clandestin à se faire connaître en introduisant une demande de régularisation de séjour, sans leur donner la garantie qu'ils ne seront « matériellement » pas éloignés. Il ne serait pas davantage raisonnable d'affirmer qu'il n'est constitutionnellement possible de leur accorder cette garantie que si elle est accompagnée de l'octroi du droit à l'aide sociale, même s'il n'est pas établi qu'ils remplissent les conditions

pour obtenir la régularisation. Les demandeurs de la régularisation de séjour dont l'aide sociale est limitée à l'aide médicale urgente sont des étrangers qui n'ont pas agi conformément à la réglementation existante en matière de séjour, soit qu'ils n'ont pas donné suite à un ordre de quitter le territoire, soit qu'ils n'ont pas obtenu l'autorisation de séjour requise ou qu'ils ne l'avaient pas demandée.

En attendant que la procédure de régularisation soit clôturée, leur situation de séjour ne diffère pas, sur le plan juridique, de celle des autres étrangers qui séjournent illégalement sur le territoire, en sorte qu'il n'est pas déraisonnable qu'ils soient traités de la même manière en ce qui concerne l'aide sociale. La loi du 22 décembre 1999 accorde aux intéressés une chance d'obtenir l'autorisation de séjour exigée, même s'ils ont éventuellement épuisé sans résultat les procédures qui existaient antérieurement. Pour les motifs exposés au B.3.8, la mesure litigieuse ne peut être considérée comme disproportionnée aux objectifs poursuivis par le législateur.

B.5. Aux termes des questions préjudicielles posées dans les affaires n^{os} 2016 à 2021, il est également demandé à la Cour de contrôler la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 23 et 191 de la Constitution, avec l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce contrôle ne conduit pas à une autre conclusion en l'espèce.

B.6. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Concernant la seconde question préjudicielle dans l'affaire n° 2022

B.7. Cette question est libellée comme suit :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, et par les arrêts rendus par la Cour d'arbitrage les 22 avril 1998, 21 octobre 1998 et 30 juin 1999, viole-t-il ou non les articles 10 et 11, lus conjointement avec les articles 23 et 191 de la Constitution belge, en tant qu'il serait interprété comme traitant différemment, d'une part, les étrangers qui ont demandé à être

reconnus comme réfugiés, dont la demande a été rejetée et qui ont reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'ont pas été tranchés les recours qu'ils ont introduits devant le 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, et d'autre part, les étrangers qui ont reçu un ordre de quitter le territoire, par exemple à la suite d'une décision de refus de séjour prise par l'Office des étrangers, et qui ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre cet ordre de quitter le territoire et non contre la décision préalable de l'autorité compétente, refusant le séjour en Belgique ? »

B.8. Comme la Cour l'a jugé dans l'arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998, l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S. doit s'interpréter comme ne s'appliquant pas à l'étranger qui a demandé à être reconnu comme réfugié, dont la demande a été rejetée et qui a reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'ont pas été tranchés les recours qu'il a introduits devant le 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.

L'étranger concerné doit donc effectivement user des voies de recours mises à sa disposition.

La différence de traitement au sujet de laquelle la Cour est interrogée repose sur la comparaison de deux catégories d'étrangers pour lesquelles le fait d'appartenir à l'une ou à l'autre dépend de l'utilisation qui est faite ou non des voies de recours librement ouvertes aux intéressés. Une telle différence de traitement, qui provient de ce que les recours qui étaient ouverts n'ont pas été épuisés, ne peut être considérée comme contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié par les lois des 30 décembre 1992 et 15 juillet 1996, interprété en ce sens que le droit à l'aide sociale de l'étranger séjournant illégalement sur le territoire et qui a introduit une demande de régularisation de séjour sur la base de la loi du 22 décembre 1999 est limité à l'aide médicale urgente aussi longtemps que son séjour n'est pas régularisé, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 23 et 191 de la Constitution, avec l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié par les lois des 30 décembre 1992 et 15 juillet 1996, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 23 et 191 de la Constitution, en tant qu'il limite à l'aide médicale urgente le droit à l'aide sociale de l'étranger en séjour illégal qui a introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre un ordre de quitter le territoire.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 30 octobre 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel