

Numéro du rôle : 5864
Arrêt n° 39/2015 du 19 mars 2015

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 7, § 2, 4°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, posées par le Tribunal du travail de Bruges.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 19 février 2014 en cause de C.B. contre l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 26 février 2014, le Tribunal du travail de Bruges a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 7, § 2, 4°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, dans les conditions qui y sont déterminées, un enfant néerlandais en situation régulière dont la mère est en séjour illégal n'a pas droit à la prolongation de l'aide matérielle (limitée, comme prévu à l'article 2, 6°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers), alors que le même enfant dont la mère est en séjour illégal a bien droit à une aide sociale pleine et entière selon l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ?

2. L'article 7, § 2, 4°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, dans les conditions qui y sont déterminées, un enfant néerlandais en situation régulière dont la mère est en séjour illégal n'a pas droit à la prolongation de l'aide matérielle, alors qu'un enfant en séjour illégal dont la mère est en séjour illégal a effectivement droit à l'aide sociale limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant, comme prévu à l'article 57, § 2, 2°, de la loi organique des centres publics d'action sociale précitée ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Detheux, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 29 octobre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 26 novembre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 26 novembre 2014.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Après le rejet de sa demande d'asile, C.B. s'est vu signifier le 15 novembre 2012 un ordre de quitter le territoire assorti d'un délai d'exécution de 30 jours, ce qui signifie que son droit à l'aide matérielle prenait fin en principe le 16 décembre 2012, en application de la loi du 12 janvier 2007 « sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers » (ci-après : la loi du 12 janvier 2007). Le 14 décembre 2012, le responsable du centre d'accueil d'Ostende, où C.B. résidait, a introduit une demande de prolongation de l'aide matérielle, demande que l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après : FEDASIL) a rejetée le 18 avril 2013.

Le 31 mai 2013, C.B. introduit en son nom propre et en qualité de représentante légale de son enfant mineur, auprès du Tribunal du travail de Bruges, une requête en annulation de la décision précitée de FEDASIL et visant à faire condamner cette agence à poursuivre l'aide matérielle. Elle y fait notamment valoir que l'article 7, § 2, 4°, de la loi du 12 janvier 2007 prévoit une possibilité, pour le demandeur d'asile débouté, parent d'un enfant belge, d'obtenir la prolongation de l'aide matérielle.

Le Tribunal constate que C.B. est en séjour illégal sur le territoire belge, que son enfant réside légalement sur le territoire, que cet enfant a la nationalité néerlandaise et non la nationalité belge, que l'enfant et le père néerlandais qui réside aux Pays-Bas ont des contacts mensuels et que C.B. a introduit une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9bis 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).

Le Tribunal estime qu'il y a lieu de poser les questions préjudicielles reproduites ci-dessus avant de rendre une décision.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres observe en premier lieu que les questions préjudicielles portent sur une comparaison de deux lois différentes, qui poursuivent deux objectifs différents : la loi du 8 juillet 1976 « organique des centres publics d'action sociale » poursuit l'aide sociale, tandis que la loi 12 janvier 2007 poursuit l'octroi, dans des conditions déterminées, d'une aide matérielle. Il observe ensuite que deux catégories de personnes distinctes sont également comparées, d'une part, les parents d'un enfant belge qui sont en séjour illégal sur le territoire et, d'autre part, les parents d'un enfant néerlandais qui sont en séjour illégal sur le territoire. Il souligne qu'un enfant belge peut séjourner de plein droit en Belgique, ce qui n'est pas le cas d'un enfant néerlandais. Le Conseil des ministres observe également au préalable que la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* ne satisfait pas aux conditions émises par la disposition en cause pour obtenir une prolongation de l'aide matérielle : elle ne démontrerait ni qu'elle n'est pas en état de donner suite à l'ordre de quitter le territoire, ni qu'elle est parent d'un enfant belge.

A.2. Selon le Conseil des ministres, la condition relative au fait d'être parent d'un enfant belge doit être reliée au droit au regroupement familial. Une demande de regroupement familial avec un enfant belge peut, selon lui, aboutir à l'octroi d'un permis de séjour au parent en séjour illégal sur le territoire, alors qu'une demande de regroupement familial avec un enfant néerlandais qui ne dispose lui-même que d'un droit de séjour sur le territoire belge de trois mois au maximum ne peut avoir cette conséquence. Il souligne que tout citoyen de l'Union européenne a, en vertu de l'article 40, § 4, de la loi du 15 décembre 1980, le droit de séjourner plus de trois mois en Belgique s'il travaille en Belgique en tant que travailleur salarié ou indépendant ou s'il est en Belgique pour chercher du travail ou s'il dispose pour lui-même de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale belge au cours de son séjour et s'il dispose d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques en Belgique. Il fait valoir à cet égard que les enfants mineurs ne peuvent évidemment satisfaire à ces conditions. Il se réfère également à l'article 40bis, § 2, 4°, de la loi du 15 décembre 1980, selon lequel les ascendants pour lesquels le regroupement familial est demandé doivent être à charge de celui avec lequel ils veulent se regrouper, condition à laquelle il n'est pas davantage satisfait dans l'affaire soumise au juge *a quo*.

A.3. Le Conseil des ministres relève enfin que la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* est libre d'introduire, en tant que représentante légale de l'enfant mineur, une demande auprès du CPAS de la résidence de l'enfant en vue d'obtenir une aide sociale sous la forme la plus adéquate.

- B -

B.1. L'article 7, § 2, 4°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : la loi du 12 janvier 2007) dispose :

« Le bénéfice de l'aide matérielle peut être prolongé, sur décision motivée de l'Agence [fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile], quand l'étranger résidant dans une structure d'accueil se trouve dans une des situations suivantes et en fait la demande :

[...]

4° l'étranger dont la procédure d'asile et la procédure devant le Conseil d'Etat se sont clôturées négativement, qui ne peut donner suite à l'ordre de quitter le territoire qui lui a été notifié et qui est parent d'un enfant belge et qui a introduit une demande d'autorisation de séjour auprès des autorités compétentes en matière d'asile et de migration sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. La prolongation du droit à l'aide matérielle se termine quand les autorités compétentes en matière d'asile et de migration se sont prononcées sur la demande d'autorisation de séjour ».

B.2. Il est demandé à la Cour si cette disposition est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'un enfant de nationalité néerlandaise en séjour légal sur le territoire belge, dont la mère séjourne illégalement sur le territoire, n'a pas droit à la prolongation de l'aide matérielle visée à l'article 2, 6°, de la loi du 12 janvier 2007, alors qu'un tel enfant d'une mère en séjour illégal sur le territoire a droit à une aide sociale pleine et entière en vertu de l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (première question préjudicielle) et alors qu'un enfant en séjour illégal sur le territoire d'une mère en séjour illégal sur le territoire a droit à une aide sociale limitée à l'aide matérielle indispensable au développement de l'enfant, comme prévu par l'article 57, § 2, alinéa 2, de la loi précitée du 8 juillet 1976 (deuxième question préjudicielle).

Les deux questions préjudicielles sont examinées ensemble.

B.3. En vertu de l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 2007, tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. En vertu de l'article 3, alinéa 2, de la loi précitée, par accueil, on entend l'aide

matérielle octroyée conformément à cette loi ou l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Par aide matérielle, il faut entendre, en vertu de l'article 2, 6°, de la loi du 12 janvier 2007, l'aide octroyée par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile ou le partenaire visé au 9° de cet article, au sein d'une structure d'accueil, et consistant notamment en l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière; elle comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire.

B.4. L'article 6, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 2007 dispose que le demandeur d'asile bénéficie en principe de l'aide matérielle dès l'introduction de sa demande d'asile et pendant toute la procédure d'asile.

En vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 3, de la loi précitée, le droit à l'aide matérielle s'applique également aux membres de la famille du demandeur d'asile. Cela implique qu'un enfant, en séjour légal sur le territoire, d'un demandeur d'asile, quelle que soit la nationalité de cet enfant, a également droit à l'aide matérielle visée dans la loi du 12 janvier 2007 durant la procédure d'asile.

B.5.1. En cas de décision négative rendue à l'issue de la procédure d'asile, l'aide matérielle prend fin lorsque le délai d'exécution de l'ordre de quitter le territoire notifié au demandeur d'asile a expiré (article 6, § 1er, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007).

Le droit à l'aide matérielle prend également fin lorsqu'une autorisation de séjour est accordée pour plus de trois mois sur la base de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à une personne dont la procédure d'asile ou la procédure devant le Conseil d'Etat est toujours en cours (article 6, § 1er, alinéa 4).

B.5.2. Il ressort des articles 3 et 6 précités de la loi du 12 janvier 2007 que le droit à l'aide matérielle prévu par cette loi est en principe lié au statut de « demandeur d'asile » - par lequel il faut, en vertu de l'article 2, 1°, de cette loi, entendre l'étranger qui a introduit une demande d'asile, ayant pour objectif soit la reconnaissance du statut de réfugié, soit l'octroi du statut de protection subsidiaire -, dans la mesure où l'intéressé ne dispose pas d'une autorisation de séjour de plus de trois mois en vertu de la loi du 15 décembre 1980.

Lorsqu'un étranger perd la qualité de « demandeur d'asile », du fait que le statut de réfugié lui a été refusé ou accordé, l'intéressé et les membres de sa famille n'entrent dès lors en principe plus dans le champ d'application de la loi du 12 janvier 2007. Ils peuvent, le cas échéant et dans les limites de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, faire appel au régime de l'aide sociale des centres publics d'action sociale.

B.6. S'agissant de l'objectif de la loi du 12 janvier 2007 consistant à prévoir un régime d'accueil des étrangers dont la demande d'asile soit en vue de la reconnaissance du statut de réfugié, soit en vue de la reconnaissance du statut de protection subsidiaire est à l'examen, il est en principe raisonnablement justifié qu'un enfant de nationalité néerlandaise en séjour légal sur le territoire dont la mère est en séjour illégal sur le territoire n'entre pas dans le champ d'application de cette loi, étant donné que ni la mère, ni l'enfant n'ont le statut de demandeur d'asile au sens de cette loi. Il en va de même pour un enfant en séjour illégal sur le territoire d'une mère en séjour illégal sur le territoire. En ce qui concerne cette dernière catégorie, il convient de constater que le droit à l'aide matérielle qui est indispensable au développement de l'enfant en séjour illégal sur le territoire, bien que cette aide soit accordée dans un centre d'accueil fédéral, trouve son fondement juridique dans l'article 57, § 2, alinéa 1er, 2°, et alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, et donc pas dans la loi du 12 janvier 2007.

B.7.1. L'article 7 de la loi du 12 janvier 2007 prévoit toutefois plusieurs situations où le droit à l'aide matérielle peut être prolongé.

Au cours des travaux préparatoires relatifs à l'article 7 initial, il a été souligné que cette disposition avait pour objectif d'assurer la continuité de l'aide à des personnes se trouvant dans des situations administratives particulières et que cette disposition n'aurait en aucun cas pour effet de créer un nouveau droit au séjour (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2565/001, p. 16).

Néanmoins, le législateur a dû constater que cette disposition avait fait l'objet d'abus, étant donné qu'elle était systématiquement utilisée, sur la base de motifs parfois fallacieux, en vue de bénéficier d'une des exceptions permettant d'obtenir la prolongation du droit d'accueil, sans que le demandeur d'asile débouté ne se trouve réellement dans une « situation administrative particulière », et que de même, 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 était invoqué à tort pour pouvoir bénéficier de l'article 7 de la loi précitée du 12 janvier 2007. L'article 7 originaire de la loi du 12 janvier 2007 a, pour cette raison, été remplacé par l'article 162 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2299/001, p. 89-90).

Aux termes des travaux préparatoires de la loi du 30 décembre 2009, le nouvel article 7 vise à permettre à FEDASIL « de prolonger, à titre temporaire et dans des situations humanitaires exceptionnelles, le droit à l'aide matérielle dans la structure d'accueil dans laquelle [les intéressés] se trouvaient » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2299/001, p. 89).

B.7.2. Il en ressort que le législateur n'a, par l'article 7 de la loi du 12 janvier 2007, voulu déroger au rattachement de principe du champ d'application de cette loi au statut de demandeur d'asile que lorsque l'étranger en question se trouve dans une « situation administrative ou humanitaire particulière ».

B.8.1. En vertu de l'article 7, § 2, 4^o, en cause, de la loi du 12 janvier 2007, une prolongation de l'aide matérielle est possible pour l'étranger dont la procédure d'asile et la procédure devant le Conseil d'Etat se sont clôturées négativement, qui ne peut donner suite à l'ordre de quitter le territoire qui lui a été notifié et qui est parent d'un enfant belge et qui a introduit une demande d'autorisation de séjour auprès des autorités compétentes en matière d'asile et de migration sur la base de l'article 9^{bis} de la loi précitée du 15 décembre 1980.

Toutefois, la prolongation du droit à l'aide matérielle se termine en vertu de cette disposition quand les autorités compétentes en matière d'asile et de migration se sont prononcées sur la demande d'autorisation de séjour.

B.8.2. La possibilité précitée de prolonger l'aide matérielle n'est dès lors offerte qu'aux étrangers qui sont parents d'un enfant belge, et donc pas aux étrangers qui sont parents d'un enfant de nationalité néerlandaise.

B.9.1. Le législateur a raisonnablement pu considérer qu'un étranger dont le droit à l'aide matérielle au sens de la loi du 12 janvier 2007 a pris fin se trouve dans une « situation administrative ou humanitaire particulière » qui pourrait justifier une prolongation de cette aide lorsqu'il est parent d'un enfant belge, eu égard au droit, inconditionnel et illimité dans le temps, de l'enfant belge de séjourner sur le territoire belge. Cette circonstance pourrait être prise en compte par les autorités compétentes dans le cadre du traitement d'une demande de l'étranger en question en vue d'une autorisation de séjour sur la base de l'article 9*bis* de la loi précitée du 15 décembre 1980, raison pour laquelle la disposition en cause exige, pour la prolongation qui y est visée, que l'intéressé ait introduit pareille demande.

B.9.2. Un étranger qui est parent d'un enfant néerlandais ne se trouve pas dans une situation analogue à celle de l'étranger qui est parent d'un enfant belge. En vertu de l'article 40, § 3, de la loi du 15 décembre 1980, un citoyen de l'Union européenne qui dispose d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité a le droit de séjourner dans le Royaume pour une période de trois mois au maximum sans autres conditions ou formalités. Pour un séjour de plus de trois mois dans le Royaume, le citoyen de l'Union doit satisfaire à l'une des conditions prévues par l'article 40, § 4, de la loi du 15 décembre 1980 et son titre de séjour doit être constaté par une déclaration d'inscription, que l'intéressé doit demander auprès de l'administration communale de l'endroit où il réside (article 42 de la loi du 15 décembre 1980). En vertu des articles 42*quinquies* et 42*sexies* de la loi du 15 décembre 1980, un droit de séjour durable n'est octroyé à un citoyen de l'Union qu'à condition qu'il ait résidé dans le Royaume durant une période ininterrompue de cinq ans. Les instances compétentes peuvent toutefois, dans certaines circonstances, mettre fin au droit de séjour

d'un citoyen de l'Union européenne (voy. notamment les articles 41*ter*, 42*bis*, 42*septies* et 45 de la loi du 15 décembre 1980).

B.10. La différence de traitement créée par la disposition en cause entre les parents d'un enfant belge et les parents d'un enfant néerlandais est raisonnablement justifiée par les différences mentionnées en B.9.1 et B.9.2 s'agissant du droit de l'enfant en question de séjourner sur le territoire belge.

B.11. La circonstance que les personnes qui ne peuvent pas ou plus bénéficier de l'aide matérielle prévue par la loi du 12 janvier 2007 peuvent, dans les limites fixées par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, avoir recours au régime de l'aide sociale fournie par les centres publics d'action sociale ne saurait, eu égard au but poursuivi qui consiste à rattacher en principe le champ d'application de la loi du 12 janvier 2007, sauf lorsqu'il est question d'une « situation administrative ou humanitaire particulière », au statut de demandeur d'asile, remettre en cause le constat que la disposition en question est raisonnablement justifiée.

Contrairement à ce que la juridiction *a quo* semble soutenir, le droit à l'aide sociale d'un enfant de nationalité néerlandaise qui séjourne légalement sur le territoire ne peut par ailleurs être considéré comme « plein et entier », étant donné que l'article 57*quinquies* de la loi précitée du 8 juillet 1976, tel qu'il a été partiellement annulé par l'arrêt de la Cour n° 95/2014 du 30 juin 2014, soumet à des restrictions substantielles le droit à l'aide sociale des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des membres de leur famille.

B.12. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, § 2, 4°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 mars 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen