

## Du choc des arrêts jaillira (peut-être) la lumière \*

par Jacques Fierens \*\*

*L'arrêt de la cour du travail de Liège et celui de la cour du travail de Bruxelles, publiés ci-après aux pages 26 et 34 de la rubrique jurisprudence, constituent les premières réactions des juridictions d'appel à l'arrêt n° 131-2001 rendu le 30 octobre 2001 par la Cour d'arbitrage <sup>(1)</sup>, déjà célèbre, et aux arrêts n° 14-2002 à 17/2002 du 17 janvier 2002. On rappellera que la première décision de la Cour constitutionnelle, rendue sur question préjudicielle, disait pour droit que «l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, 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 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 articles les 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» <sup>(2)</sup>. Les arrêts subséquents du 17 janvier 2002 contiennent le même enseignement.*

La controverse, jurisprudentielle et doctrinale, prévisible dès la promulgation de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume <sup>(3)</sup>, n'en finit pas d'enflammer les prétoires, au risque même de faire parfois oublier les enjeux humains et sociaux des questions débattues. La question de l'aide sociale à laquelle les demandeurs de régularisation ont droit le cas échéant se posait avec évidence depuis que le législateur avait sciemment adopté une norme ambiguë, et volontairement négligé l'avis du Conseil d'Etat. Celui-ci avait proposé en vain d'insérer une dérogation à l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 et d'octroyer le droit à l'aide sociale «normale» aux

étrangers concernés, estimant que l'application éventuelle de cet article pourrait poser des problèmes de constitutionnalité <sup>(4)</sup>. En vérité, la question est double :

1) pendant la durée d'examen des dossiers de régularisation, les intéres-

sés entrent-ils dans le champ d'application de l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 en sorte que l'aide sociale éventuellement octroyée doit être limitée à l'aide médicale urgente ?

\*\* Professeur à l'Ulg et aux FUNDP à Namur, avocat au barreau de Bruxelles.

\* L'auteur de cette note remercie Mademoiselle Aude Vervoir, étudiante du cours «Droit de l'aide sociale» à l'Ulg, pour avoir effectué les démarches permettant de connaître au plus vite l'évolution de la jurisprudence sur la problématique en jeu et pour avoir contribué à la préparation de ce commentaire.

(1) M.B., 22 décembre 2001 (première édition), 44702 et [http : //moniteur.be](http://moniteur.be) (3 janvier 2002); [http : //www.arbitrage.be](http://www.arbitrage.be) (3 janvier 2002).

(2) Voy. I. de Viron, K. Nagy et A. Deswaef, «Le droit à l'aide sociale pour les candidats à la régularisation», J.D.J., n° 211, janvier 2002, p. 25.

(3) Voy. J. Fierens, «Dignité humaine et étrangers demandeurs de régularisation. Quelques remarques complémentaires», obs. sous C.T. Bruxelles, 8 juin 2000 et T.T. Bruxelles, 11 juillet 2000, J.D.J., septembre 2000, n° 197, pp. 32-37; J. Fierens, «L'aide sociale aux étrangers demandeurs de régularisation», note sous C.T. Liège, 22 mars 2000, J.L.M.B., 2000, pp. 953-959; S. Bouckaert et S. D'Hondt, «OCMW-steun regularisatieaanvragers : nog geen antwoord ten gronde», Juristenkrant, 2001, liv. 26, p.13.

(4) Doc. Parl., Ch., sess. 1999-2000, n° 50-0234/005, p. 31.

## Violation éventuelle des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme

2) Si oui, l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976, en tant qu'il s'appliquerait aux demandeurs de régularisation, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution et à travers eux des normes internationales relatives aux droits fondamentaux ?

La Cour d'arbitrage a répondu négativement à la deuxième question.

Il est permis de le regretter. Les concepts d'«égalité», de «non-discrimination» et de «raisonnable», malléables à l'infini, permettent dans certains cas toutes les réponses. Dans ce genre d'arrêt, la dimension d'appréciation politique sous couvert de contrôle de constitutionnalité est plus patente que dans d'autres. Les arguments développés devant la cour par les avocats des demandeurs de régularisation permettaient à l'évidence une autre solution que celle qui a été donnée, comme l'avait suggéré la section de législation du Conseil d'Etat en anticipant le problème de constitutionnalité. Le vrai paradigme, énoncé par le législateur, ratifié implicitement par la Cour d'arbitrage sous couvert juridique, réaffirmé comme légitime par l'arrêt de la cour du travail de Bruxelles publié ici, est qu'il ne faut pas attirer en Belgique, par une aide sociale réputée alléchante, des étrangers qui y séjourneraient illégalement. Politiquement, cela signifie que la Belgique et l'Europe doivent rester une vitrine devant laquelle les affamés de nourriture ou de démocratie sont invités à venir baver, mais que cette vitrine doit être blindée et marquer une frontière de mieux en mieux gardée. Ce but du législateur est jugé admissible par la Cour d'arbitrage, par la cour du travail de Bruxelles et probablement par la majorité des Belges, mais le moyen d'y parvenir, qui est une limitation du droit au respect de la dignité humaine, est-il vraiment proportionné<sup>(5)</sup> ? Quoi qu'on en pense, la réponse est là et elle est censée représenter la vérité constitutionnelle.

Reste à trancher la première question : l'hypothèse selon laquelle l'article 57, § 2 de la loi relative à l'aide sociale s'applique aux demandeurs de régularisation,

par définition en séjour illégal, et qui est déduite de la manière dont les questions préjudicielles lui ont été posées, est-elle vérifiée ? Ce contrôle d'interprétation appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire et ultimement à la Cour de cassation<sup>(6)</sup>. C'est en attendant un pourvoi hautement probable contre une ou plusieurs décisions des cours du travail que la controverse rejaillit.

Postérieurement à l'arrêt de la Cour d'arbitrage, le tribunal du travail de Bruxelles avait conclu à l'inapplicabilité de l'article 57, § 2 de la loi de 1976 aux demandeurs de régularisation<sup>(7)</sup>. Il résulte de la comparaison, pour le moins spectaculaire, des arrêts annotés, que la discussion est loin d'être close. Les prises de position en droit de l'un répondent globalement à celles de l'autre et inversement, ce qui fait l'intérêt de leur publication juxtaposée.

Il n'est ni opportun ni possible de reprendre ici tous les éléments d'une discussion qui alimente déjà les commentaires par dizaines de pages. On se contentera d'une observation concernant la décision liégeoise, et de quelques autres concernant l'arrêt de la cour du travail de Bruxelles.

La cour du travail de Liège n'a pas modifié sa position suite à l'arrêt de la Cour d'arbitrage<sup>(8)</sup>. L'argument pris d'une violation éventuelle des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévalent sur la loi interne, est particulièrement intéressant et n'a jusqu'ores été sou-

mis ni à la censure de la Cour d'arbitrage, ni à celle de la Cour de cassation, ni, partant, à celle de la Cour européenne.

Pour ce qui concerne l'arrêt de Bruxelles, l'argument le plus percutant que ne rencontre pas la cour du travail de Liège, est celui qui est tiré de la question préjudicielle posée par la Cour de cassation elle-même à la Cour d'arbitrage. N'implique-t-elle pas en effet que la première estime que l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 s'applique à l'étranger demandeur de régularisation ? Par arrêt du 10 septembre 2001, la Cour de cassation a posé la question suivante : «*L'article 57, § 2, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite de la même manière les étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume et peuvent être éloignés et les étrangers qui, entrés régulièrement en Belgique et ayant introduit soit une demande de régularisation de séjour fondée sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 et transmise à la Commission de régularisation par application de l'article 15 de la loi du 22 décembre 1999, soit une demande de régularisation fondée sur les dispositions de la loi du 22 décembre 1999, ne peuvent être éloignés du territoire en vertu de l'article 14 de cette dernière loi ?*» La question même laisse augurer de ce que sera la position définitive de la haute juridiction, qui ne se contredira vraisemblablement pas. Seule peut-

(5) Voy. les commentaires amers de Firass Abu Dalu, «*L'aide sociale aux étrangers en demande de régularisation : raidissement spectaculaire Place Royale*», obs. sous C.A., 30 octobre 2001, J.L.M.B., 2002, pp. 278-284. Le principe même de la limitation du droit à l'aide sociale, consacré en référence à la dignité humaine (art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale) fait l'objet de discussions doctrinales et jurisprudentielles multiples depuis 1992 au moins, voire depuis 1984, date de la première modification de l'article 57, § 2. Voy. entre autres, I. Hachez, «*L'application du principe de standstill... à l'envers !*», J.D.J., 2001, liv. 206, 19-24. S. Sarolea, «*L'étranger, le minime et l'aide sociale*», Rev. dr. étr., 2001, pp. 57-71. J. Fierens, «*L'aide sociale et les (candidats) réfugiés*», Formation permanente CUP, volume XXXII, septembre 1999, pp. 53-88.

(6) Sur la portée des arrêts de la Cour d'arbitrage, outre les références données par l'arrêt de la cour du travail de Liège, voy. C. Horevoets et P. Boucquoy «*Les questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage. Aspects théoriques et pratiques*», Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 56 et 57.

(7) T.T. Bruxelles, 13 décembre 2001, J.D.J., 2002, n° 212, février 2002, p. 35; T.T. Bruxelles, 24 décembre 2001, J.D.J., 2002, n° 212, février 2002, p. 39.

(8) Comp. C.T. Liège, 17 avril 2001 et C.T. Liège, 4 septembre 2001, J.L.M.B., 2002, p. 285.

## Des pourvois en cassation sont annoncés

être la prévalence des articles 3 et 13 de la Convention européenne permettrait dès lors de voir écarter cette application.

L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 29 juin 1994, qui avait examiné la compatibilité du nouvel article 57, § 2 de la loi organique des centres publics d'aide sociale avec l'article 3 de la Convention européenne pris isolément (et non en combinaison avec l'article 13) n'a toutefois pas, sur ce point, la portée que lui donne la cour du travail de Bruxelles. La Cour d'arbitrage a décidé que «*la limitation, résultant des dispositions attaquées, du droit à l'aide sociale ne constitue ni une torture, ni un traitement inhumain, ni un avilissement ou une humiliation grave*». Statuant sur un recours en annulation, au contentieux objectif, la Cour d'arbitrage a dit qu'en elle-même l'initiative législative de limitation de l'aide sociale à l'égard de certains étrangers ne constituait pas une violation de l'article 3 de la Convention. Il appartient aux cours et tribunaux de vérifier dans chaque cas d'espèce si tel est le cas <sup>(9)</sup>. La Cour d'arbitrage n'a pas affirmé l'impossibilité d'une telle violation en cas de refus de l'aide sociale et n'en aurait évidemment pas la compétence.

La critique de la différence entre un étranger en séjour illégal et un étranger en séjour irrégulier, contenue dans l'arrêt de Bruxelles, est partiellement fondée sur le plan sémantique. Cette distinction a cependant d'habitude pour but de relever une différence de situation juridique bien réelle entre l'étranger qui n'a pas le droit de demeurer dans le Royaume, et celui qui jouit de ce droit, mais dont la situation administrative ne le constate pas.

On terminera par une remarque tirée d'un registre très différent. L'arrêt de Liège est bien construit et contribue ainsi à entraîner l'adhésion. Celui de la cour du travail de Bruxelles donne à réfléchir quant à son style et quant à son ton. Certains attendus sont exprimés sous forme d'interrogations rhétoriques que l'on s'attendrait à trouver plutôt dans une plaidoirie ou à la

rigueur dans les conclusions des parties. Les digressions sur le rôle du juge, «*rempart contre la démocratie d'opinion*», sur l'éventuel «*intégrisme des droits de l'homme*», sur l'appréciation des buts du législateur «*plus responsables que des choix qui seraient dictés par des motifs purement politiques, démagogiques ou émotionnels*» sont beaucoup moins convaincantes que la rigueur du raisonnement de la cour du travail de Liège. Elles témoignent surtout d'une sorte de dérive du débat, ou en tout cas du lieu et des formes de son aboutissement. Le droit dans son ensemble, le débat judiciaire, les commentaires de la doctrine incluent certes des dimensions politiques au sens d'une recherche d'influence sur la manière d'exercer le pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire. On l'a dit plus haut, comment ne pas voir en effet les dimensions politiques de la controverse qui nous occupe ? Croire à un droit désincarné, libre d'un tel rapport au pouvoir, à prétention syllogistique et mathématique, est une illusion. Mais notre tradition judiciaire ne permet

pas tout. Si les plaideurs ont le droit de s'enflammer, il convient qu'un arrêt puisse aussi convaincre de l'objectivité, de la rigueur et de la sérénité qui ont conduit les magistrats à leur solution. Il convient que chacun demeure dans son rôle, en son temps et en son lieu. Les décisions de justice commentées concernent chacune d'abord la question de la détermination des droits dont jouit un justiciable déterminé face au CPAS et à l'Etat belge, et elles doivent éviter les généralités (a fortiori les amalgames) non nécessaires à la solution du litige. Il se pourrait ainsi que l'arrêt de la cour du travail de Bruxelles succombe le premier au penchant qu'il critique implicitement chez les plaideurs : la transformation du prétoire en forum politique, aux dépens d'une attention suffisante aux sujets de droit.

Comme il fallait s'y attendre, des pourvois en cassation sont annoncés contre chacun des deux arrêts des cours du travail.

(9) Ont ainsi constaté une violation de l'article 3 de la Convention : C. T. Bruxelles, 11 janvier 2001, T. Vreemd., 2001, p. 139; C. T. Bruxelles, 8 juin 2000, J. D.J., 2000, liv. 197, p. 44; Chron. D.S., 2000, p. 397; Rev. dr. étr., 2000, p. 305; C. T. Liège, 4 mai 1999, J.L.M.B., 1999, 1168; J.T., 1999, 601; J.D.J., 1999, liv. 190, p. 50.

