

Numéro du rôle : 5595
Arrêt n° 179/2013 du 19 décembre 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 3, 3°, deuxième tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, tel qu'il a été modifié par l'article 80 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), posée par le Tribunal du travail de Huy.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 20 février 2013 en cause de Severin Atanasov contre le centre public d'action sociale de Huy, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 février 2013, le Tribunal du travail de Huy a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 3, 3° de la loi du 26 mai 2002 qui dispose ' pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit simultanément, et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi, bénéficier en tant que citoyen de l'Union européenne ou en tant que membre de sa famille qui l'accompagne ou le rejoint, d'un droit de séjour de plus de trois mois, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ', en ce qu'il impose aux Bulgares et aux Roumains des conditions plus strictes pour l'obtention du droit de séjour de plus de trois mois et par répercussion du droit au revenu d'intégration ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 14 de la CEDH en ce qu'il crée une différence de traitement entre, d'une part, les ressortissants européens bulgares et roumains et, d'autre part, les autres ressortissants européens ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Severin Atanasov, demeurant à 4500 Huy, rue de la Fortune 3;
- le Conseil des ministres.

Severin Atanasov a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 29 octobre 2013 :

- ont comparu :
 - . Me H. Roba *loco* Me F. George, avocats au barreau de Huy, pour Severin Atanasov;
 - . Me C. Jacobs *loco* Me O. Moreno, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Giet et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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*

Severin Atanasov, ressortissant européen de nationalité bulgare, sollicite devant le juge *a quo* la mise à néant de la décision du centre public d'action sociale de Huy lui refusant le revenu d'intégration « au taux de personne ayant charge de famille », au motif que son statut actuel ne lui permet pas de bénéficier du droit à l'intégration sociale.

Constatant que, contrairement à ce qu'indique la motivation de la décision attaquée, Severin Atanasov dispose de documents d'identité, le juge *a quo* décide d'annuler cette décision pour défaut de motivation.

Estimant toutefois devoir, en raison de son pouvoir de pleine juridiction, statuer sur le droit de Severin Atanasov au revenu d'intégration sociale, le juge *a quo* a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Severin Atanasov estime que la disposition en cause impose aux Bulgares et aux Roumains des conditions plus strictes pour l'obtention d'un droit de séjour de plus de trois mois et, par répercussion, du droit au revenu d'intégration.

En effet, alors que le droit de séjour de plus de trois mois des ressortissants européens n'est subordonné qu'à la condition du dépôt d'une déclaration d'engagement ou d'une attestation de travail (article 50 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981), ce droit est subordonné, pour les Bulgares et les Roumains, à la condition de la preuve qu'ils sont en possession d'un permis de travail B prévu à l'arrêté royal du 9 juin 1999 (article 69^{sexies} de l'arrêté royal du 8 octobre 1981); avant l'arrêté royal du 8 janvier 2012, ce droit était même subordonné à la condition de l'exercice d'une activité salariée régulière et ininterrompue, pendant une période égale ou supérieure à douze mois.

A.2.1. Selon le requérant devant le juge *a quo*, cette différence de traitement, fondée sur la nationalité, méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.2. En effet, ce critère n'est ni pertinent ni en rapport avec le but poursuivi. Ainsi, si les nouveaux Etats membres de l'Union européenne ne peuvent, pendant une période transitoire, bénéficier du principe de libre circulation des travailleurs, par crainte d'un afflux massif de travailleurs migrants roumains et bulgares, ce régime d'intégration partielle, qui hypothèque la construction d'une véritable union, doit faire place aussi vite que possible à l'application des acquis de la libre circulation des travailleurs.

Par ailleurs, en faisant référence au droit de séjour de plus de trois mois, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980, la disposition en cause crée une différence de traitement qui n'est pas en rapport avec le but poursuivi, dès lors que la loi du 26 mai 2002 n'a pas pour objectif d'éviter l'afflux important de travailleurs d'autres pays, mais de mettre en place une politique d'intégration par l'emploi.

La modification opérée par l'arrêté royal du 8 janvier 2012 démontre d'ailleurs que le législateur réalisait que la différence de traitement entre les Bulgares et les Roumains et les autres ressortissants européens, basée sur le critère de nationalité, n'était pas pertinente ni en rapport avec le but poursuivi.

A.2.3. Cette différence de traitement n'est en outre pas raisonnablement proportionnée dès lors que l'exigence de la possession d'un permis de travail B en lieu et place d'une simple déclaration d'engagement est sans commune mesure avec les enjeux qui en découlent; subordonner l'octroi d'un minimum de moyens d'existence à l'accomplissement de formalités administratives n'est pas raisonnable.

A.3.1. Le Conseil des ministres estime, à titre principal, que la question préjudicielle appelle une réponse négative en raison de l'incompétence de la Cour pour statuer sur cette différence de traitement.

Ce n'est pas la disposition en cause qui établit une différence de traitement entre, d'une part, les ressortissants bulgares et roumains, et, d'autre part, les autres ressortissants européens, mais l'article 69*sexies* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, qui établit des conditions plus strictes pour qu'un ressortissant bulgare ou roumain puisse obtenir un droit de séjour de plus de trois mois et, partant, bénéficier du droit à l'intégration sociale.

A supposer - *quod non* - que cette différence de traitement soit considérée comme discriminatoire au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, force est de constater que la Cour est incompétente pour statuer sur la constitutionnalité d'un arrêté royal.

Par ailleurs, le Conseil des ministres s'interroge sur l'utilité de la question préjudicielle dès lors que l'article 69*sexies*, § 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 a été supprimé par l'arrêté royal du 8 janvier 2012, entré en vigueur le 1er janvier 2012, et que la demande de revenu d'intégration sociale a été *in casu* introduite en avril 2012.

A.3.2. Le Conseil des ministres estime, à titre subsidiaire, que la question préjudicielle appelle une réponse négative, en l'absence de discrimination, dès lors que la différence de traitement entre les ressortissants bulgares et roumains, d'une part, et les autres ressortissants européens, d'autre part, « poursuit un but légitime et proportionnel ».

Cette différence trouve en effet sa légitimité et son soutien dans les annexes VI et VII de l'Acte d'adhésion du 21 juin 2005 de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne; ces dispositions visent à éviter de perturber gravement certains secteurs du marché de l'emploi en raison d'une exploitation de travailleurs étrangers. En outre, le principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne connaît un tempérament en ce qui concerne les prestations d'assistance sociale.

Cette exception au principe d'égalité de traitement présente également un caractère proportionné, résultant de l'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, qui autorise un Etat membre à déroger à l'égalité de traitement complète en ce qui concerne l'octroi de prestations sociales, afin que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat d'accueil.

C'est dans ce contexte d'adhésion progressive à l'Union européenne que certains pays de l'Union, dont la Belgique, continuent d'imposer à titre transitoire des restrictions aux droits des ressortissants bulgares et roumains pour l'accès au marché de l'emploi sur le territoire national. Le Gouvernement belge a ainsi informé la Commission européenne de son souhait de maintenir ces mesures transitoires, à l'instar des Etats européens limitrophes de la Belgique, jusqu'au 31 décembre 2013, pour des raisons liées au climat économique négatif, aux perspectives d'emploi peu favorables, au taux de chômage croissant et à la nécessité d'encadrer le marché du travail afin de lutter contre l'exploitation des travailleurs étrangers et de mieux réglementer l'emploi des travailleurs déjà présents. Cette motivation circonstanciée a été retenue par la Commission européenne, ce qui démontre le critère objectif de la différence de traitement en cause.

A.4.1. Severin Atanasov répond, en ce qui concerne l'argumentation principale du Conseil des ministres, que la discrimination trouve bien son fondement dans l'article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002, même si cet article doit être interprété au regard de la loi du 15 décembre 1980 et de ses arrêtés royaux d'exécution.

Par ailleurs, le caractère transitoire d'une disposition ne supprime pas son caractère discriminatoire.

Enfin, la question préjudicielle présente une utilité, dès lors que, d'une part, la demande de séjour a été effectuée avant la modification de l'arrêté royal et a été refusée, et que, d'autre part, la modification opérée par l'arrêté royal du 8 janvier 2012 maintient la différence de traitement entre les Bulgares et les Roumains, d'une part, et les autres ressortissants européens, d'autre part.

A.4.2. Le requérant devant le juge *a quo* répond que la disposition en cause établit une discrimination. Il existe en effet une différence entre, d'une part, l'objectif d'éviter un afflux important de travailleurs d'autres pays et, d'autre part, l'objectif fondé sur des considérations purement sociales que poursuit l'octroi d'un revenu d'intégration. La différence de traitement, en ce qui concerne le bénéfice du revenu d'intégration, n'est donc pas légitime.

Le renvoi à la directive 2004/38/CE n'est pas davantage pertinent pour fonder le caractère proportionné de la mesure : celle-ci autorise en effet que le droit de séjour de plus de trois mois des citoyens de l'Union et de leur famille soit soumis à des conditions, mais ne permet pas d'établir des conditions différentes pour l'obtention d'un revenu d'intégration. Les limitations relatives à l'accès au marché de l'emploi ne peuvent aucunement être appliquées par analogie aux prestations sociales, et aucune norme de droit européen ne justifie cette application par analogie.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1. La Cour est interrogée sur l'article 3, 3°, deuxième tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (ci-après : la loi du 26 mai 2002), tel qu'il a été modifié par l'article 80 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), qui dispose :

« Art. 3. Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi :

[...]

3° appartenir à une des catégories de personnes suivantes :

[...]

- soit bénéficier en tant que citoyen de l'Union européenne, ou en tant que membre de sa famille qui l'accompagne ou le rejoint, d'un droit de séjour de plus de trois mois, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement, et l'éloignement des étrangers;

[...] ».

B.2. La disposition en cause a été insérée dans la loi du 26 mai 2002 par l'article 80 de la loi précitée du 27 décembre 2006 à la suite de l'annulation de l'ancien article 3, 3°, deuxième tiret, par l'arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004.

Les travaux préparatoires de cette disposition exposent :

« [...] le droit à l'intégration sociale doit être étendu au citoyen de l'Union européenne bénéficiant d'un droit de séjour de plus de trois mois; ce même droit est ouvert aux membres de la famille qui l'accompagnent ou le rejoignent.

Le droit de séjour automatique découlant de la Directive ne signifie aucunement que le droit à l'aide soit tout aussi automatique. Bien évidemment les conditions générales du droit à l'aide restent en vigueur, et il y a lieu de mener au cas par cas une enquête sociale préalable.

Le droit de séjour de plus de trois mois s'inscrit tant pour le citoyen de l'Union européenne que pour les membres de sa famille qui l'accompagnent ou le rejoignent, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement, et l'éloignement des étrangers.

Il y a lieu de signaler que la présente disposition mène à une interprétation plus stricte que celle possible à l'heure actuelle puisqu'un séjour de trois mois sera exigé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2760/001, p. 65).

La nécessité d'adopter la disposition en cause, après l'arrêt n° 5/2004, a été soulignée :

« Si cette disposition n'était pas introduite, les citoyens de l'Union européenne ne seraient plus soumis à aucune obligation en matière de durée de séjour pour bénéficier du droit à un revenu d'intégration » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2760/034, p. 19; voy. aussi *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1988/5, p. 6).

Quant à la différence de traitement critiquée

B.3. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 3, 3°, deuxième tiret, de la loi du 26 mai 2002, en ce que cette disposition imposerait aux ressortissants bulgares et roumains des conditions plus strictes pour l'obtention du droit de séjour de plus de trois mois, et, par répercussion, du droit au revenu d'intégration,

créant de la sorte une différence de traitement entre les ressortissants européens selon qu'ils sont Bulgares et Roumains ou ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne.

B.4.1. En vertu de l'article 40, § 4, 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 citoyen de l'Union doit notamment, pour bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois, être un travailleur salarié ou non salarié dans le Royaume ou entrer dans le Royaume pour chercher un emploi, tant qu'il est en mesure de faire la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a de réelles chances d'être engagé.

En vertu de l'article 42 de la loi du 15 décembre 1980, le droit de séjour de plus de trois mois est reconnu le plus rapidement possible, dans les conditions et pour la durée déterminés par le Roi, conformément aux règlements et directives européens (article 42, § 1er); le droit de séjour de plus de trois mois des citoyens de l'Union est constaté par une déclaration d'inscription (article 42, § 2), délivrée selon les modalités fixées par le Roi, conformément aux règlements et directives européens (article 42, § 4).

B.4.2. Situés dans le chapitre Ier du titre II de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : l'arrêté royal du 8 octobre 1981), les articles 43 et suivants s'appliquent aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille.

L'article 50 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 prévoit, en application de l'article 42 de la loi du 15 décembre 1980, que le citoyen de l'Union qui envisage de séjourner plus de trois mois sur le territoire du Royaume introduit une demande d'attestation d'enregistrement auprès de l'administration communale du lieu où il réside; s'il est un travailleur salarié, le citoyen de l'Union doit, lors de la demande ou au plus tard dans les trois mois de sa demande, produire une déclaration d'engagement ou une attestation de travail conforme au modèle figurant à l'annexe 19bis (article 50, § 2, 1°).

B.5.1. Dans un chapitre *Ierquater* du titre II, les articles 69*sexies* et suivants de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 contiennent des dispositions transitoires pour les ressortissants bulgares et roumains qui viennent en Belgique pour y exercer une activité salariée, et les membres de leur famille.

B.5.2. Le chapitre *Ierquater* précité a été introduit dans le titre II de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 par l'arrêté royal du 25 avril 2004, afin d'y insérer des dispositions relatives à la mise en œuvre d'une période transitoire liée à l'élargissement de l'Union européenne; cette période transitoire était permise par le traité d'adhésion de ces nouveaux Etats à l'Union européenne.

Etaient initialement visés par ce chapitre spécifique, les ressortissants estoniens, hongrois, lettons, lituaniens, polonais, slovaques, slovènes et tchèques, qui venaient en Belgique pour y exercer une activité salariée, et les membres de leur famille; ce régime transitoire, en vigueur du 1er mai 2004 au 30 avril 2006 (article 10 de l'arrêté royal du 25 avril 2004), a été prolongé jusqu'au 1er mai 2009 (article 4 de l'arrêté royal du 20 décembre 2006).

A la suite de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, l'arrêté royal du 20 décembre 2006 a étendu, à partir du 1er janvier 2007, les dispositions transitoires du chapitre *Ierquater* précité aux ressortissants bulgares et roumains; l'arrêté royal du 4 juillet 2013 a ensuite étendu ce régime transitoire aux ressortissants croates.

B.5.3. Dans sa version applicable au litige pendant devant le juge *a quo*, l'article 69*sexies* précité, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 8 janvier 2012, disposait :

« Les dispositions du chapitre Ier du titre II s'appliquent aux ressortissants bulgares et roumains, qui viennent en Belgique pour y exercer une activité salariée ainsi qu'aux membres de leurs familles à la seule exception que le document que le travailleur salarié bulgare ou roumain doit produire conformément à l'article 50, § 2, 1^o, est la preuve qu'il est en possession d'un permis de travail B tel que prévu à l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers ».

L'arrêté royal du 8 janvier 2012 a été justifié par le fait que, d'une part, la Commission européenne a fait état, dans son rapport du 11 novembre 2011, de ce que les dispositions transitoires autorisées par le Traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne « ne s'appliquent qu'à l'obtention d'un accès au marché du travail », et que, d'autre part, le Gouvernement belge avait décidé de « prolonger les mesures transitoires prévues pour les ressortissants bulgares et roumains par rapport à l'accès au marché du travail jusqu'au 31 décembre 2013 » (*Moniteur belge* du 19 janvier 2012, deuxième édition, p. 4167).

L'arrêté royal du 8 janvier 2012 est, en vertu de son article 5, entré en vigueur le 1er janvier 2012; ce régime dérogatoire cessera d'être en vigueur le 1er janvier 2014 (article 69septies de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, modifié par l'article 2 de l'arrêté royal du 8 janvier 2012).

B.5.4. Ce régime transitoire a pour conséquence que, contrairement aux autres citoyens de l'Union qui doivent, s'ils viennent en Belgique pour y exercer une activité salariée, produire une déclaration d'engagement ou une attestation de travail, les citoyens de l'Union qui sont ressortissants bulgares et roumains doivent, s'ils viennent en Belgique pour y exercer une activité salariée, produire la preuve d'un permis de travail B, qui est, tel que le définit l'article 3, 2°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, « le permis de travail d'une durée déterminée, de maximum douze mois et limité à l'occupation auprès d'un seul employeur ».

B.6.1. La différence de traitement critiquée dans la question préjudicielle, en ce qui concerne le bénéfice du droit à l'intégration sociale, n'est que la conséquence du renvoi qui est fait, dans la disposition en cause, à la condition de bénéficier d'un droit de séjour de plus de trois mois, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980.

B.6.2. Il ressort toutefois de ce qui précède que cette différence de traitement trouve sa source, non dans la disposition en cause, mais dans les conditions, prévues par le Roi, pour

l'obtention, par les citoyens de l'Union, d'une attestation d'enregistrement nécessaire pour la reconnaissance d'un droit de séjour de plus de trois mois.

La disposition en cause se limite en effet à imposer, sans opérer aucune distinction, que les citoyens de l'Union disposent, pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, d'un droit de séjour de plus de trois mois; c'est de la combinaison des articles 50 et 69*sexies* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 que résulte la différence de traitement critiquée.

B.6.3. Ni l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ni aucune autre disposition constitutionnelle ou législative ne confèrent à la Cour le pouvoir de statuer à titre préjudiciel sur la question de savoir si les dispositions d'un arrêté d'exécution sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle ne relève pas de la compétence de la Cour.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 19 décembre 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels