

Les articles 10, 11 et 191 de la Constitution

I.

Introduction

- Destinataires de l'interdiction de discrimination : les **pouvoirs publics**
- Rapport **vertical** de l'individu à l'autorité **normative**
- Contrôle du respect de l'interdiction de discrimination par la **norme**

Articles 10 et 11

- Portée générale
- Interdisent tous types de discrimination
- Pas de liste de critères interdits

Article 191

- N'interdit que les discriminations entre Belges et étrangers
- N'est d'aucune utilité pour les discriminations entre étrangers (par exemple, sur la base du statut de séjour)

Principe à deux faces :

- Interdiction de traiter différemment les situations semblables
- Interdiction de traiter également les situations différentes

SANS JUSTIFICATION RAISONNABLE

Raisonnement :

- Comparabilité des situations
- Objectif poursuivi
- Objectivité du critère
- Pertinence du critère
- Pertinence de la mesure
- Proportionnalité de la mesure

Possibilités de combinaison :

- Articles constitutionnels;
- CEDH;
- Traités européens; directives européennes;
- Pactes ONU;
- Convention droits de l'enfant;
- Principes généraux du droit
- ...

IV.

Les différences de traitement suivant le statut de séjour

(Différences entre étrangers résidant
légalement en Belgique avec des
statuts différents)

Le **critère de distinction** = le type de **statut** de séjour ou l'inscription dans un registre

Quelle est la **pertinence** de ce critère ?

Pertinence par rapport à l'**objectif** de la norme

1. Les étrangers « privilégiés »

- Les citoyens U.E.
- Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire
- (Les apatrides)
- Les étrangers dont l'Etat est lié avec la Belgique par un traité de réciprocité

L'obligation internationale contractée par la Belgique à l'égard des étrangers « privilégiés » **suffit à justifier** la différence de traitement en leur faveur par rapport aux autres étrangers.

Ils ne sont **pas comparables** aux autres.

Le critère basé sur leur statut privilégié est pertinent.

2. Les étrangers « ordinaires »

Jurisprudence de la Cour en ce qui concerne l'accès aux régimes de la sécurité sociale non-contributifs :

De manière générale, en raison du caractère non contributif de ces branches de la sécurité sociale, « le législateur a pu en subordonner le bénéfice, à l'égard des étrangers, à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique »

- 2003 : l'exclusion des étrangers n'est plus pertinente en ce qui concerne l'ancien minimex « étant donné que la situation de séjour des étrangers *autorisés à s'établir* dans le Royaume est dans une large mesure semblable à celle des Belges qui ont leur résidence effective en Belgique »

2004 : « Le critère de " l'autorisation d'établissement dans le Royaume ", qui ressort de *l'inscription au registre de la population*, est **pertinent** par rapport à l'objectif de promouvoir l'intégration sociale des personnes résidant en Belgique. Il n'est pas déraisonnable, en effet, que le législateur réserve les efforts et moyens particuliers qu'il entend mettre en œuvre en vue de réaliser cet objectif à des personnes qui sont supposées, en raison de leur statut administratif, être installées en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative. Il s'agit d'ailleurs d'étrangers dont la situation de séjour est dans une large mesure semblable à celle des Belges qui ont leur résidence effective en Belgique. »

2007 : « s'il peut être admis qu'un étranger qui a été autorisé à séjourner en Belgique, soit pour un court séjour soit pour un séjour de plus de trois mois, et qui est par conséquent inscrit au registre des étrangers, ne présente pas de lien suffisant avec la Belgique pour bénéficier des allocations prévues par la loi du 27 février 1987, il n'existe pas de « considérations très fortes » permettant – et par conséquent, **il n'est pas raisonnablement justifié – d'exclure** du bénéfice de ces allocations l'étranger qui, autorisé à s'établir en Belgique et par conséquent *inscrit au registre de la population*, est supposé, en raison de son statut administratif, être installé en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative. »

En ce qui concerne l'accès aux prestations des régimes non-contributifs, le critère de l'inscription au *registre de la population* est considéré comme **pertinent**.

Les étrangers non inscrits à ce registre peuvent en être **exclus**.

Ils ont droit à l'aide sociale : l'exclusion n'a **pas de conséquences disproportionnées**.

L'inscription au registre de la population est un **indicateur** du degré d'**intégration** de l'étranger et de la **stabilité** et de la **permanence** de son séjour.

V. Conclusion

- Limites et faiblesses du principe d'égalité dans le domaine du droit des étrangers.
- Particularité de droit à l'égalité et à la non-discrimination par rapport aux autres droits fondamentaux.
- Travailler sur le contenu des droits fondamentaux, et les prérogatives auxquelles ils donnent droit de manière inconditionnelle.

II.

De quelles différences de
traitement parle-t-on?

Deux mises au point...

I. Thème du colloque: « **étrangers et différences de traitement** »

→ recouvre DEUX types de différences de traitement, selon les termes de la comparaison

- Premier type de différence de traitement:

différence de traitement entre les personnes en séjour **LEGAL** et les personnes en séjour **ILLEGAL**

- Second type de différence de traitement:

différence de traitement entre les personnes en séjour légal entre elles, selon le **TYPE de statut de séjour** qu'elles possèdent

II. Quel est le **critère de la distinction**?

- Ce n'est pas (forcément) la nationalité.
- Critère = admission au séjour, ou type de séjour octroyé

III.

Jurisprudence de la Cour constitutionnelle
relative aux différences de traitements
établies sur base de la légalité du séjour

- Rappel
- Lignes de force:
 - contrôle très soigneux sur le respect du principe d'égalité entre Belges et étrangers en séjour légal d'une part, et étrangers en séjour illégal d'autre part au niveau des **droits procéduraux**
 - plus grande latitude laissée au législateur dans les choix qu'il opère en matière de reconnaissance de **droits matériels** aux étrangers en séjour illégal

I. Les situations sont-elles comparables?

Appréciation assez large de la Cour.

Exemple: arrêt n° 89/2002 du 5 juin 2002.

« ces étrangers ont en commun, d'une part, de s'être vu notifier un ordre de quitter le territoire et, d'autre part, d'avoir intérêt à pouvoir bénéficier de l'aide sociale durant l'instruction de leur recours ou de leur demande. Ils doivent dès lors être considérés comme étant dans une situation comparable au regard des articles 10 et 11 de la Constitution »

II. L'appréciation du but légitime

Pas d'examen, par la Cour, de la *légitimité* du but poursuivi: sa présence suffit.

La Cour s'inscrit dans la politique d'immigration contrôlée, qu'elle accepte.

Exemple: arrêt n°131/2001

« 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 »

III. La proportionnalité au sens large

- Essentiel du contrôle de la Cour = examen de la proportionnalité de la mesure
- Objectif défini de manière large → marge de manœuvre importante laissée au législateur
- Analyse en deux parties: d'abord les droits procéduraux, ensuite les droits matériels

Le principe d'égalité dans les droits procéduraux des étrangers en séjour irrégulier

Contrôle soigneux et attachement à l'Etat de droit.

Exemples:

- Arrêt n°14/97: la Cour peut vérifier si les garanties établies par l'article 144 de la Constitution ne sont pas retirées arbitrairement aux étrangers
- Arrêt n°61/94: attachement à l'exercice d'un recours effectif
- Reconnaissance large de l'intérêt à agir d'ONG ou d'associations (exemples: arrêts n°20/93, n°61/94, n°77/97)

Le principe d'égalité dans les droits matériels et les droits fondamentaux des étrangers en séjour irrégulier

Ligne de force: le plus souvent, la Cour conclut à la proportionnalité de la mesure, et laisse au législateur une grande latitude dans les choix qu'il opère.

Deux illustrations:

- 1) La détention des étrangers en séjour irrégulier
- 2) Les prestations sociales pour les étrangers en séjour irrégulier (singulièrement le droit à l'aide sociale)

Illustration 1: la détention administrative des étrangers en séjour irrégulier

Atteinte à la liberté individuelle d'aller et de venir.

La Cour accepte le principe: voy. par exemple l'arrêt n°61/94:

"la disposition critiquée s'inscrit dans un ensemble de mesures destinées à faire face à la multiplication des demandes qui apparaissent d'emblée comme dépourvues de tout fondement. Le maintien dans un lieu déterminé concerne une catégorie de réfugiés : ceux dont la demande a été rejetée par le ministre ou son délégué pour une des causes d'irrecevabilité ou de non-fondement manifestes prévues par l'article 52 de la loi. La mesure tend à éviter qu'ils ne vivent dans la clandestinité, ce qui les rendrait introuvables et empêcherait leur éloignement du territoire. Elle réalise un équilibre entre le souci d'exécuter les décisions d'irrecevabilité devenues définitives et la nécessité de permettre à ceux qui ont introduit le recours urgent et suspensif prévu par l'article 63/2 de la loi du 15 décembre 1980 de rester en Belgique pendant l'instruction de ce recours. En raison des circonstances particulières qui l'ont inspirée, la mesure ne porte pas à la liberté d'aller et de venir de ceux qui la subissent une atteinte qui serait disproportionnée"

Illustration 2: les prestations sociales pour les étrangers en séjour irrégulier

La Cour accepte le principe de la limitation de l'aide sociale à l'aide médicale urgente pour les étrangers en séjour irrégulier.

Arrêt de principe: arrêt n°51/94.

Différence de traitement jugée non-discriminatoire: la Cour accepte l'emploi du droit social comme instrument de la politique migratoire.

Ce principe est constant dans la jurisprudence constitutionnelle.

Voy. entre autres les arrêts n°50/2002, n°89/2002 et le récent arrêt n°135/2011.

MAIS la Cour a pu imposer des tempéraments.

1) Impossibilité médicale de retour dans le pays d'origine: arrêt n°80/99:

« si la mesure » consistant à supprimer l'aide sociale ayant reçu un ordre de quitter le territoire « est appliquée aux personnes qui, pour des raisons médicales, sont dans l'impossibilité absolue de donner suite à l'ordre de quitter la Belgique, elle traite de la même manière, sans justification raisonnable, des personnes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes : celles qui peuvent être éloignées et celles qui ne peuvent l'être pour des raisons médicales. Dans cette mesure, l'article 57, §2, est discriminatoire »

Incidence de l'article 9^{ter} de la loi du 15/12/1980 sur cette jurisprudence.

2) Aide sociale aux enfants en séjour irrégulier

Arrêt n°106/2003:

« une aide sociale doit pouvoir être accordée à la triple condition que les autorités compétentes aient constaté que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, qu'il soit établi que la demande concerne des dépenses indispensables au développement de l'enfant au bénéfice duquel elle est formulée et que le centre s'assure que l'aide sera exclusivement consacrée à couvrir ces dépenses »

Remarque: le principe d'égalité à lui seul n'a pas suffi à la Cour (dignité humaine + intérêt supérieur de l'enfant).

Pour le reste: confirmation, dans la jurisprudence ultérieure, du principe établi par l'arrêt n°51/94.

Exemples:

- Arrêt n°131/2005
- Arrêts n°32/2006, n°35/2006 et n°44/2006
MAIS nouveau tempérament: arrêt n°194/2005
- Arrêt n°110/2006

Conclusion:

- La Cour ne remet pas en cause le principe des différences de traitement établies en défaveur des étrangers en séjour illégal dans la reconnaissance de droits matériels.
- La Cour peut peser sur le législateur, mais par petites touches uniquement, à la marge.
- La Cour pousse à l'élargissement du droit à l'aide sociale pour certaines catégories de personnes, mais, ce faisant, elle ne se prononce jamais quant à l'éventuel octroi d'un statut de séjour aux étrangers en séjour irrégulier.

MAIS nouveauté avec l'arrêt n°1/2012.

Pour la première fois, la Cour affirme qu'une absence d'octroi de titre de séjour (pour les apatrides) constitue une discrimination.

Lacune législative, mais lacune « auto-réparatrice »:

« il appartient au juge a quo de mettre fin aux conséquences (...) de l'inconstitutionnalité constatée (...). Par conséquent, il revient aux juridictions du travail saisies d'un refus d'accorder des prestations familiales garanties en faveur d'un enfant qui est à charge d'un apatride reconnu dont elles constatent qu'il a involontairement perdu sa nationalité et qu'il démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre Etat avec lequel il aurait des liens, d'octroyer à cet enfant le droit aux prestations familiales en cause nonobstant le fait que la personne apatride à la charge de qui il se trouve n'est pas encore admise ou autorisée à séjourner sur le territoire belge. »

Nouvelle porte ouverte, ou cas trop particulier pour en tirer des enseignements?