

Numéros du rôle : 1878 et 1927
Arrêt n° 17/2001 du 14 février 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, posées par le Tribunal du travail de Bruxelles et par le Tribunal du travail de Huy.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges L. François, P. Martens, A. Arts, R. Henneuse et E. De Groot, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par jugement du 20 janvier 2000 en cause de S. Milosiu contre le centre public d'aide sociale d'Anderlecht, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 1er février 2000, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifiée par les lois des 30 décembre 1992 et 15 juillet 1996, et par l'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage le 22 avril 1998, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution belge, lus conjointement avec les articles 23 et 191 de cette Constitution, 3, 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et 1, 6, 16 et 23 de la Convention de New York du 28 septembre 1953 [lire : 1954], relative au statut des apatrides, en ce que cet article 57, § 2, instaure une différence de traitement, quant au droit à l'aide sociale, entre, d'une part, les Belges et les étrangers qui séjournent légalement dans le Royaume, ou qui ont formé devant le Conseil d'Etat un recours en annulation ou en suspension de l'ordre de quitter le territoire, qui leur a été notifié, et, d'autre part, les étrangers qui ont reçu un ordre de quitter le territoire devenu définitif soit par absence de recours soit par épuisement des recours ouverts contre cet ordre, et qui ont formé devant les tribunaux de l'Ordre judiciaire belge une action en reconnaissance de leur apatridie, action n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision coulée en force de chose jugée ?

La réponse à cette question est-elle différente lorsque ces étrangers se sont, dans leur demande de reconnaissance comme réfugiés, prévalus d'une certaine nationalité et font valoir ensuite, pour la reconnaissance comme apatrides, [...] qu'ils avaient auparavant ou qu'ils auraient ensuite, par une déclaration personnelle ou par une déclaration faite en leur nom par leurs représentants légaux, en réalité renoncé à cette nationalité ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1878 du rôle de la Cour.

b. Par jugement du 15 mars 2000 en cause de N. Brajevic et R. Halilovic contre le centre public d'aide sociale de Huy, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 29 mars 2000, le Tribunal du travail de Huy 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 que modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, viole-t-il les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux 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 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 13 de la Convention de Rome du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que l'article 57, § 2, instaure une différence de traitement au niveau du droit à l'aide sociale à l'égard, d'une part, des Belges et des étrangers qui séjournent légalement dans le Royaume et, d'autre part, des 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 qu'a prise le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, en application de l'article 63/3 de la loi, ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés, et des étrangers ne pouvant se prévaloir d'aucun document les autorisant à séjourner en Belgique ou séjournant illégalement en Belgique, aussi longtemps que n'a pas été tranchée leur demande d'être autorisés à séjourner en Belgique, introduite en application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1927 du rôle de la Cour.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Dans l'affaire n° 1878

La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* s'est vu refuser par le C.P.A.S. d'Anderlecht le bénéfice de l'aide sociale qu'elle sollicitait au motif qu'elle avait fait l'objet d'une décision de refus de séjour du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après C.G.R.A.) (fondée sur le caractère frauduleux de la demande) avec ordre de quitter le territoire et qu'elle n'avait pas contesté cet ordre devant le Conseil d'Etat.

Devant le Tribunal, elle conteste cette décision de refus en faisant notamment valoir qu'elle a introduit - quelques jours après la décision du C.G.R.A. - une procédure en vue de la reconnaissance de son apatridie devant le Tribunal de première instance de Bruxelles et que, cette procédure étant actuellement pendante, l'aide sociale lui est due afin d'assurer l'effectivité de cette procédure, par analogie avec l'arrêt n° 43/98 de la Cour d'arbitrage.

Le Tribunal observe, d'une part, que cette demande indique que les parents de la demanderesse ont renoncé à leur nationalité roumaine alors qu'elle était encore mineure, de telle sorte que la perte de nationalité des premiers s'est répercutée sur la seconde et, d'autre part, que la demanderesse s'est en revanche prévalu de sa nationalité roumaine lors de l'examen de la procédure de demande d'asile; il considère qu'il y a à tout le moins doute sur la qualité d'apatride mais, constatant que l'intéressée demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour au sujet du droit à l'aide sociale pendant la procédure de reconnaissance de l'apatridie, il estime qu'à toutes fins utiles et pour apporter une solution, non seulement au présent litige mais aux nombreux litiges similaires où des candidats réfugiés forment une demande de reconnaissance comme apatride après avoir renoncé à la nationalité dont ils se prévalaient précédemment, il convient de soumettre à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

Dans l'intervalle, le Tribunal considère qu'il n'y a pas lieu, eu égard aux considérations qui précèdent, de faire droit à la demande.

Dans l'affaire n° 1927

N. Brajevic et son épouse contestent devant le Tribunal du travail la décision du C.P.A.S. de Huy de suspendre puis de refuser l'aide sociale qu'il leur avait octroyée, en août 1999, lors de leur retour en Belgique; ils y avaient déjà séjourné avec leur famille entre 1994 et 1997, y faisant l'objet d'une décision par laquelle ils n'avaient pas été admis au séjour (article 52 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) contre laquelle un recours avait été introduit.

Lors de leur retour en Belgique (grâce à un visa délivré par l'ambassade d'Allemagne), ils n'ont pas introduit de demande visant à être reconnus comme réfugiés, ont obtenu un titre de séjour provisoire pour personne déplacée (dit « Annexe 3 » et entre-temps périmé) et ont introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi précitée.

Le Tribunal constate que les intéressés - même s'ils n'ont pas fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire - ne peuvent se prévaloir d'aucun document permettant de séjourner légalement en Belgique, la décision du C.P.A.S. de Huy étant donc fondée. Il estime que l'introduction de la demande fondée sur l'article 9, alinéa 3, précité ne rend pas, par elle-même, le séjour légal mais qu'étant donné la multitude des dossiers dans lesquels ce problème se pose, il convient de poser à la Cour la question figurant ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

a) *Dans l'affaire n° 1878*

Par ordonnance du 1er février 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 mars 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 4 avril 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 3 mai 2000.

b) *Dans l'affaire n° 1927*

Par ordonnance du 30 mars 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 30 mai 2000.

c) *Dans les deux affaires*

Par ordonnance du 5 avril 2000, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnances du 29 juin 2000 et du 30 janvier 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 1er février 2001 et 1er août 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 novembre 2000, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 13 décembre 2000 après avoir constaté que le juge E. Cerexhe, légitimement empêché de siéger, était remplacé par le juge R. Henneuse comme membre du siège.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat, par lettres recommandées à la poste le 23 novembre 2000.

A l'audience publique du 13 décembre 2000 :

- a comparu Me J.-F. De Bock, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. François et E. De Groot ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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 -

Sur la recevabilité des questions préjudicielles

A.1.1. Dans l'affaire n° 1878, le Conseil des ministres estime, après avoir rappelé l'évolution de la législation en cause, la jurisprudence de la Cour et les éléments du dossier, que la question préjudicielle n'est pas recevable.

A.1.2. Il estime que les motifs qui sous-tendent la question préjudicielle sont contradictoires, voire erronés ou illégaux, ce qui ne permet pas à la Cour de se prononcer sur le problème qui lui est soumis. Le Tribunal décide en effet de refuser le bénéfice de l'aide sociale sans attendre la réponse de la Cour et pose une question visant à déterminer si l'aide sociale est due en vue de garantir l'effectivité de la procédure en reconnaissance du statut d'apatride alors que, en même temps, il considère que l'aide sociale n'est pas due pour garantir l'effectivité de la procédure de renvoi préjudiciel qui doit trancher la question. Ces considérations sont d'ailleurs basées sur un examen du fondement de la demande de reconnaissance du statut d'apatride, alors que ceci relève, sans aucun doute, de la compétence exclusive du tribunal de première instance.

En outre, en faisant référence à la solution à apporter aux nombreux litiges similaires, le jugement de renvoi bat en brèche le principe du dispositif - l'article 6 du Code judiciaire interdit aux cours et tribunaux de se prononcer par voie de disposition générale - et tente de donner aux arrêts que la Cour rend sur question préjudicielle un effet *erga omnes* qu'ils n'ont pas.

Subsidiairement, le Conseil des ministres estime que le Tribunal doit être interrogé pour qu'il précise les motifs qui sous-tendent sa question.

A.1.3. Plus subsidiairement, le Conseil des ministres estime qu'il ne peut être répondu à une question préjudicielle qui, comme en l'espèce, vise deux catégories de personnes auxquelles le législateur ne réserve pas un traitement différent : toutes les personnes visées par la première catégorie énoncée, à savoir « les Belges et les étrangers qui séjournent légalement dans le Royaume, ou qui ont formé devant le Conseil d'Etat un recours en annulation ou en suspension de l'ordre de quitter le territoire, qui leur a été notifié », ne peuvent pas prétendre au bénéfice de l'aide sociale.

En particulier, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que, par exception à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, seuls les étrangers qui se sont vus notifier un ordre de quitter le territoire et qui ont formé devant le Conseil d'Etat un recours en annulation ou en suspension contre une décision négative du C.G.R.A. par application de l'article 63/3 de la loi du 15 décembre 1980 ou de la Commission permanente de recours des réfugiés peuvent prétendre au bénéfice de l'aide sociale.

Plus subsidiairement encore, le Conseil des ministres propose une reformulation de la (première) question (sur la base de laquelle il poursuivra son examen) dans les termes suivants :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifiée par les lois des 30 décembre 1992 et 15 juillet 1996, et par l'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage le 22 avril 1998, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution belge, lus conjointement avec les articles 23 et 191 de cette Constitution, 3, 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et 1, 6, 16 et 23 de la Convention de New York du 28 septembre 1953 [lire : 1954], relative au statut des apatrides, en ce que cet article 57, § 2, instaure une différence de traitement, quant au droit à l'aide sociale, entre, d'une part, les Belges et les étrangers qui séjournent légalement dans le Royaume, ou qui se sont vu notifier un ordre de quitter le territoire et dont le recours qu'ils ont formé 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 est toujours pendant et, d'autre part, les étrangers qui ont reçu un ordre de quitter le territoire devenu définitif soit par absence de recours soit par épuisement des recours ouverts contre cet ordre, et qui ont formé devant les tribunaux de l'Ordre judiciaire belge une action en reconnaissance de leur apatridie, action n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision coulée en force de chose jugée ? »

A.1.4. Le Conseil des ministres estime encore, après avoir rappelé la jurisprudence des cours et tribunaux et celle de la Cour relative au caractère « définitif » ou « exécutoire » de l'ordre de quitter le territoire, que la question est irrecevable à défaut d'objet : elle concerne bel et bien la portée d'un ordre « exécutoire » de quitter le territoire puisqu'elle invite la Cour à se prononcer sur les conséquences juridiques de l'introduction d'une demande de reconnaissance du statut d'apatride devant le tribunal de première instance, sur son influence sur le droit à l'aide sociale et sur la constitutionnalité de l'article 57, § 2, ce qui a déjà été examiné par les arrêts n^{os} 43/98, 108/98 et 80/99. La question porte sur l'incidence de l'introduction d'une demande de reconnaissance du statut d'apatride sur le caractère exécutoire ou définitif de l'ordre de quitter le territoire. Il est bien évident que pareil recours n'est ni un recours introduit « devant le Conseil d'Etat contre la décision qu'a prise le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides en application de l'article 63/3 de la loi » ni un recours « contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés ». En vertu de cette jurisprudence constante, l'article 57, § 2, doit trouver à s'appliquer en l'espèce.

Le Conseil des ministres constate, dans ces circonstances, que le Tribunal du travail de Bruxelles n'a pas vérifié « si le recours devant le Conseil d'Etat est encore pendant et, dans l'affirmative, s'il appartient à l'une de ces deux catégories de recours contre la décision refusant d'accorder le statut de réfugié » conformément à l'arrêt n° 80/99 susmentionné.

Quant à la comparabilité

A.2.1. Dans l'affaire n° 1878, le Conseil des ministres estime, subsidiairement, que les catégories de personnes visées par la question ne sont pas comparables.

A.2.2. Il considère que le droit à l'aide sociale est fonction des impératifs économiques et sociaux auxquels l'autorité doit faire face, de sorte que son étendue est évolutive et fluctuante, qu'il ne présente pas un caractère d'universalité comparable à celui des droits civils et politiques et est donc susceptible d'être appliqué à certaines catégories de demandeurs, ceux qui séjournent sur le territoire du Royaume, et de ne pas l'être à d'autres, ceux qui n'y séjournent pas et, *a fortiori*, qui n'y séjournent pas légalement et qui peuvent en être éloignés par la contrainte, y compris les candidats apatrides qui se sont vu notifier un ordre de quitter le territoire devenu définitif; ils ne peuvent prétendre à de tels droits, puisque leur présence sur le territoire est précaire (la loi exige, en effet, qu'ils quittent le territoire et leur présence sur celui-ci est la conséquence d'un refus d'obtempérer à un ordre définitif de quitter le territoire).

La contradiction consistant à accorder l'aide sociale à ces personnes illustre qu'il ne s'agit pas de catégories comparables, ce que confirment la Charte sociale européenne (article 13.4) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (articles 2.1 et 11.1).

A.2.3. Le Conseil des ministres estime que le candidat réfugié qui s'est vu notifier un ordre de quitter le territoire et qui peut, dans certaines circonstances, prétendre au bénéfice de l'aide sociale n'est pas comparable à l'étranger qui s'est vu notifier un ordre de quitter le territoire et qui a introduit un recours en reconnaissance du statut d'apatride devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire :

a) il y a en effet une différence entre la nature de l'apatridie et celle de la situation de réfugié politique, comme l'indiquent les dispositions des conventions internationales qui définissent ces statuts : alors que le réfugié politique craint une persécution - qualifiée de politique - dont il ne peut être tenu pour responsable et qui l'oblige, littéralement, à demander refuge à un Etat autre que celui dont il a la nationalité ou, à défaut, dans lequel il a sa résidence habituelle, l'apatride est, quant à lui, désigné par un critère objectif, lequel ne tient pas compte des circonstances qui sont à l'origine de sa situation particulière; il peut avoir personnellement contribué à sa situation, voire en être entièrement responsable, puisqu'il peut non seulement avoir volontairement renoncé à sa nationalité, mais également s'être vu retirer sa nationalité en raison d'un comportement fautif, alors que le réfugié politique ne sera reconnu comme tel que s'il fait l'objet d'une persécution politique constitutive de force majeure, au sens des conventions internationales. Dans ce cas, la reconnaissance du statut sera accordée essentiellement sur la base des circonstances qui sont à l'origine de la demande d'asile;

b) il y a également une différence entre les procédures établissant ces statuts : alors que la procédure de reconnaissance du statut de réfugié présente un caractère inquisitorial dont la mise en état dépend de l'autorité ou de la juridiction compétente, celle relative aux apatrides est une procédure judiciaire de type accusatoire, dont la mise en état relève du candidat qui décidera s'il convient ou non d'administrer certaines preuves, de déposer des actes de procédure, d'activer la procédure, d'aménager des délais pour conclure, de faire fixer l'affaire, ou de faire toute démarche à laquelle il est autorisé par le Code judiciaire.

A.2.4. Le Conseil des ministres estime que les catégories ne sont, *a fortiori*, pas non plus comparables lorsque le candidat apatride a d'abord introduit une demande de reconnaissance du statut de réfugié en se prévalant d'une certaine nationalité et qu'il fait valoir ensuite, pour la reconnaissance du statut d'apatride, qu'il avait auparavant ou qu'il aurait ensuite, par une déclaration personnelle ou par une déclaration faite en son nom par ses représentants légaux, en réalité renoncé à cette nationalité.

Quant au fond

A.3.1. Le Conseil des ministres estime que, si les catégories visées par les questions préjudicielles sont comparables (*quod non*), la disposition litigieuse se justifie par des raisons objectives, qu'elle poursuit des objectifs légitimes, à savoir maîtriser les dépenses de l'Etat, et que le législateur avait des motifs légitimes de créer un régime différent d'aide sociale pour le candidat réfugié - dont le statut fait l'objet d'une instruction dont les autorités sont entièrement responsables - et pour le candidat apatride, responsable du statut dont il réclame la reconnaissance et de la mise en état de la procédure de reconnaissance de ce statut. Il n'aurait pas été légitime de prévoir que l'introduction de la demande de reconnaissance du statut d'apatride aurait, comme telle, pour effet de suspendre le caractère illégal du séjour (comme elle le suspend en matière de droit d'asile). Pareille mesure permettrait au candidat apatride de faire dépendre le bénéfice de celle-ci d'une procédure dont il peut, en principe, déterminer la durée, ce qui n'est bien évidemment pas le cas du candidat réfugié. *A fortiori* ne serait-ce pas légitime lorsqu'il s'agit d'un candidat apatride qui a d'abord introduit une demande de reconnaissance du statut de réfugié et a, dès lors, bénéficié de l'aide sociale, en se prévalant d'une certaine nationalité et qui fait valoir ensuite, pour la reconnaissance du statut d'apatride, qu'il avait auparavant ou qu'il aurait ensuite, par une déclaration personnelle ou par une déclaration faite en son nom par ses représentants légaux, en réalité renoncé à cette nationalité.

A.3.2. Quant au caractère régulier ou non du séjour, à la différence entre les statuts de réfugié et d'apatride et à celle entre les procédures permettant d'établir ces statuts, ils constituent, selon le Conseil des ministres, des critères de distinction incontestablement objectifs.

A.3.3. Le Conseil des ministres rappelle enfin les fondements de la jurisprudence de la Cour de cassation quant à l'interprétation à donner à la notion d'ordre définitif de quitter le territoire; la disposition en cause ne constitue qu'une application des principes fondamentaux du droit administratif: dès lors que l'étranger ne jouit plus de la possibilité d'introduire un recours suspensif, l'ordre de quitter le territoire qui lui a été notifié est définitif et exécutoire. En n'y obtempérant pas, il se place en situation de séjour irrégulier sur le territoire et, partant, en infraction. Il n'est en rien déraisonnable, dans ces conditions, que le législateur ne lui accorde pas, en matière d'aide sociale, les mêmes droits qu'aux Belges et aux étrangers en séjour régulier. L'introduction de recours devant le Conseil d'Etat ne peut modifier cette analyse. Par eux-mêmes, ces recours ne sont, en effet, pas suspensifs de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire.

Par ailleurs, le Conseil des ministres est d'avis, à cet égard, que les arrêts n^{os} 43/98, 108/98 et 89/99 de la Cour, dans la mesure où ils établissent que l'article 57, § 2, est discriminatoire, donnent un effet suspensif à l'introduction de certains recours devant le Conseil d'Etat, lequel va à l'encontre des principes précités, ainsi que des lois d'ordre public qui organisent la procédure devant le Conseil d'Etat. Il craint en outre que l'application de cette jurisprudence ne soit constitutive d'une discrimination à l'égard des Belges et des étrangers en situation régulière, lesquels ne bénéficient pas, en règle, d'un quelconque effet suspensif à l'introduction d'un recours devant le Conseil d'Etat.

A.3.4. Le Conseil des ministres estime, quant au respect du principe de proportionnalité, que la différence faite entre réfugiés et apatrides n'y porte pas atteinte, même lorsque le candidat apatride n'est pas responsable du statut dont il demande la reconnaissance. Il se trouve certes, à ce moment, dans une situation comparable à celle du réfugié politique mais il a, conformément à l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, la possibilité de demander au ministre de l'Intérieur de surseoir, pour raison humanitaire, à l'exécution de l'ordre de quitter le territoire qui lui a été notifié; s'il est fait droit à cette demande, l'aide sociale sera maintenue selon les modalités définies à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976. L'existence de ce recours gracieux témoigne, à suffisance, du fait que le législateur

s'est assuré, de façon raisonnablement proportionnée, que la situation de l'étranger en séjour illégal ne soit pas contraire à la dignité humaine et que des conditions humanitaires lui soient garanties; le candidat apatride dispose de la possibilité, conformément à la jurisprudence, de contraindre le ministre à statuer sur sa demande de régularisation du séjour pour raison humanitaire, puisque le juge des référés se déclare compétent pour ordonner aux autorités compétentes de délivrer les documents de séjour à un étranger et ce, jusqu'à ce qu'une décision coulée en force de chose jugée statue sur la demande d'apatridie qu'il a introduite et pour autant que celui-ci puisse faire preuve d'une apparence de droit suffisante.

A.3.5. La mesure litigieuse ne crée pas, selon le Conseil des ministres, de différence de traitement contraire aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution et par le droit international et ne limite pas de manière disproportionnée le droit à un recours effectif : celui-ci n'a d'autre objet que d'accorder aux administrés des garanties de nature procédurale, de telle sorte qu'ils bénéficient d'une procédure utile et équitable afin d'assurer la défense de leurs droits et non d'assurer un quelconque droit à l'aide sociale pendant le temps nécessaire à l'examen des recours qui peuvent être introduits : c'est là l'objet d'autres dispositions et principes, tels l'article 23 de la Constitution et les instruments internationaux dont il a déjà été démontré qu'ils ne sont pas violés par la disposition en cause. Le droit au recours effectif est d'autant moins menacé que des procédures applicables devant le Conseil d'Etat permettent de remettre rapidement en cause la validité d'un acte administratif et son exécution (articles 17 et suivants des lois coordonnées et article 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948) et que le recours au juge des référés est possible.

A.3.6. Le Conseil des ministres estime ainsi que la mesure en cause n'entraîne pas de conséquences excessives à l'égard d'autres catégories de personnes : en effet, si l'aide sociale était accordée aux étrangers en situation illégale au motif qu'ils ont introduit une demande de reconnaissance du statut d'apatride devant les juridictions de l'ordre judiciaire, les principes de la continuité du service public, de la décision exécutoire et du caractère non suspensif des recours en matière administrative seraient battus en brèche et il serait discriminatoire que certaines catégories de personnes puissent, à l'exclusion de toute autre, bénéficier d'un effet suspensif à l'introduction d'un recours devant les juridictions de l'ordre judiciaire.

La mesure n'est pas constitutive d'un traitement inhumain et dégradant prohibé par les instruments internationaux et elle garantit en tout temps le bénéfice de l'aide médicale urgente.

- B -

Quant à la recevabilité des questions préjudicielles

Dans l'affaire n° 1927

B.1.1. Il ressort d'une copie de l'arrêt du 14 juillet 2000 de la Cour du travail de Liège, adressée à la Cour par la partie défenderesse devant le juge *a quo* et envoyée par la Cour du travail, que le recours contre le jugement *a quo* a été déclaré recevable et fondé et qu'il a été fait droit à la demande originaire sans que la question préjudicielle posée par le Tribunal du travail de Huy ait été reprise.

La question est actuellement sans objet.

Dans l'affaire n° 1878

B.1.2. Le Conseil des ministres estime que les questions ne sont pas recevables, en ce que les motifs du jugement refusant l'aide sociale sollicitée sans attendre la réponse aux questions qu'il adresse à la Cour seraient contradictoires, voire erronés ou illégaux, en ce que le Tribunal, en faisant référence à d'autres litiges dans lesquels un problème analogue serait soulevé, entendrait donner une portée générale à sa décision et à l'arrêt de la Cour répondant aux questions qu'il lui adresse et en ce que lesdites questions seraient sans objet, la Cour s'étant déjà prononcée, dans ses arrêts n^{os} 43/98, 108/98 et 80/99, sur la portée de l'ordre « exécutoire » de quitter le territoire, visé par la disposition en cause.

B.1.3. Les parties devant la Cour ne sont pas autorisées à mettre en cause l'application que les juridictions font de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et il n'appartient pas à la Cour de censurer les motifs des décisions rendues par les juridictions qui s'adressent à elle. La circonstance qu'il puisse être fait état, dans d'autres affaires que celles à l'occasion de laquelle la Cour est saisie, de l'arrêt qu'elle rendrait - et dont l'effet est défini par l'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 - ne permet pas de considérer que la question serait irrecevable. Celle-ci contient par ailleurs les éléments nécessaires pour permettre à la Cour de statuer, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'inviter le Tribunal à préciser les motifs qui fondent sa décision.

B.1.4. La circonstance que la Cour se serait antérieurement prononcée sur un point de droit ne permettrait pas de considérer qu'une question préjudicielle portant sur ce point serait dépourvue d'objet ou serait irrecevable. Au demeurant, le juge *a quo* invite la Cour, en l'espèce, à examiner des situations qui ne sont pas en tout point semblables à celles qui ont fait l'objet des arrêts cités.

B.1.5. Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Conseil des ministres à propos des questions préjudicielles posées dans l'affaire n° 1878 sont rejetées.

Quant au fond

B.2.1. L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (ci-après : loi organique des 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 », 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 exécutoire 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 exécutoire 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.2.2. Par l'arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998, la Cour a jugé que le nouvel article 57, § 2, troisième et quatrième alinéas, de la loi organique des centres publics d'aide sociale violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il s'appliquait 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 précitée du 15 décembre 1980 ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés.

L'annulation, prononcée par cet arrêt, porte donc uniquement sur les alinéas 3 et 4 de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. en tant qu'ils ont trait aux étrangers ayant demandé à être reconnus comme réfugiés.

La Cour a ajouté, en son arrêt n° 80/99 du 30 juin 1999, que la mesure prévue par l'article 57, § 2, violait également les articles 10 et 11 de la Constitution si elle s'appliquait à des personnes qui, pour des raisons médicales, se trouvent dans l'impossibilité absolue de donner suite à l'ordre de quitter le territoire.

B.2.3. Les questions préjudicielles portent sur la compatibilité de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles ou conventionnelles. Elles invitent la Cour à établir une comparaison, pour ce qui est du droit à l'aide sociale, entre les Belges et les étrangers qui séjournent légalement dans le Royaume ou « ont formé devant le Conseil d'Etat un recours en annulation ou en suspension de l'ordre de quitter le territoire qui leur a été notifié », d'une part, et les étrangers qui ont reçu un ordre devenu définitif de quitter le territoire (les recours n'ayant pas été exercés ou étant épuisés) et qui ont formé une action en reconnaissance d'apatridie (sur laquelle une décision coulée en force de chose jugée n'a pas encore été rendue), d'autre part : le droit à l'aide sociale défini par la disposition en cause serait, pendant la durée de l'instance, garanti aux premiers et non aux seconds.

B.2.4. Il appert de la motivation du jugement par lequel la Cour est interrogée qu'en se référant aux «étrangers [...] qui ont formé devant le Conseil d'Etat un recours en annulation ou en suspension de l'ordre de quitter le territoire qui leur a été notifié », le Tribunal vise 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, mais qui ont introduit devant le Conseil d'Etat un recours, sur lequel il n'a pas encore été statué, 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.

B.2.5. Il ressort du même jugement que cette catégorie de personnes doit être comparée aux étrangers qui ont demandé à être reconnus comme réfugiés, dont la demande a été rejetée, qui ont épuisé ou n'ont pas utilisé les recours qui leur sont offerts et qui demandent ensuite à bénéficier du statut d'apatride.

B.3. L'article 57, § 2, en cause a été conçu avec l'intention de prendre en compte les particularités de la procédure applicable aux demandes d'asile :

« 2°) Vu la particularité de la procédure d'asile, il est spécifié dans un deuxième alinéa qu'un demandeur d'asile dont la demande est rejetée et auquel un ordre de quitter le territoire exécutoire est notifié, séjourne illégalement dans le pays; en d'autres termes, que l'aide sociale est alors limitée pour lui, conformément au principe général contenu dans le premier alinéa, à l'aide médicale urgente. Cette disposition, qui ne fait, en fait, que spécifier le principe général mentionné dans l'alinéa premier à l'égard des demandeurs d'asile, suit le point de vue des services compétents du Ministère de l'Intérieur au sujet de la notion de 'séjour illégal'. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 364/1, p. 59)

B.4. La catégorie d'étrangers décrite en B.2.4 présente une différence essentielle par rapport à celle qui est décrite en B.2.5. Les premiers ont intenté un recours afin de faire reconnaître qu'ils sont persécutés dans leur pays d'origine tandis qu'à l'égard des seconds, il a été constaté par des décisions devenues définitives que ce danger n'existait pas.

B.5.1. Lorsqu'un Etat qui entend limiter l'immigration constate que les moyens qu'il emploie à cet effet ne sont pas efficaces, il n'est pas déraisonnable qu'il ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs face aux besoins de ceux, d'une part, qui séjournent légalement sur son territoire (ses nationaux et certaines catégories d'étrangers), et des étrangers, d'autre part, qui s'y trouvent encore après avoir reçu l'ordre de quitter le territoire.

B.5.2. Compte tenu de l'ampleur du risque d'utilisation des procédures à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées, les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles visées par les questions, n'exigent pas que le bénéficiaire de l'aide sociale qui est reconnu, afin de faire face à leurs besoins, aux candidats réfugiés qui, après avoir reçu l'ordre de quitter le territoire, introduisent un recours 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 celle de la Commission permanente de recours des réfugiés), le soit aussi aux personnes qui ont reçu un ordre de quitter le territoire devenu définitif soit par absence de recours soit par épuisement des recours ouverts contre cet ordre, et qui ont formé devant les tribunaux de l'ordre judiciaire belge une action en reconnaissance de leur apatridie, action n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision coulée en force de chose jugée.

B.5.3. La circonstance, mentionnée dans la seconde question du Tribunal du travail de Bruxelles, que l'intéressée se serait, lors d'une procédure préalable visant à obtenir le statut de réfugié, prévalu d'une nationalité et ferait ensuite valoir qu'elle a renoncé à cette nationalité est sans incidence sur la solution du problème.

B.6. Les questions appellent 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, modifiée par les lois des 30 décembre 1992 et 15 juillet 1996, et par l'effet de l'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage le 22 avril 1998, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec les articles 23 et 191 de la Constitution, 3, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, et 1er, 6, 16 et 23 de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, en ce que cet article 57, § 2, limite à l'aide médicale urgente l'aide qui peut être accordée aux étrangers qui ont reçu un ordre de quitter le territoire devenu définitif soit par absence de recours soit par épuisement des recours ouverts contre cet ordre, et qui ont formé devant les tribunaux de l'ordre judiciaire belge une action en reconnaissance de leur apatridie, action n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision passée en force de chose jugée.

- La question préjudicielle posée dans l'affaire n° 1927 est sans objet.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 14 février 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior