

Numéro du rôle : 2099
Arrêt n° 50/2002 du 13 mars 2002

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, tel qu'il a été modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, posée par le Tribunal du travail de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 8 décembre 2000 en cause de V. Zeqiri contre le centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) de Sint-Martens-Latem, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 décembre 2000, le Tribunal du travail de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« La réglementation légale établie par l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. et modifiée par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, viole-t-elle les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 23 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 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'elle est interprétée et appliquée de manière telle que les étrangers

dont la demande réitérée d'être reconnu comme réfugié, par application de l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, n'est pas prise en considération par le ministre de l'Intérieur

et dont le recours en annulation introduit auprès du Conseil d'Etat contre cette décision et contre l'ordre de quitter le territoire n'a pas encore été tranché,

se voient refuser le droit à l'aide sociale, à l'exception de l'aide médicale urgente et de l'aide accordée pendant le temps strictement nécessaire pour permettre à l'intéressé de quitter le territoire ? »

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 18 septembre 1998, V. Zeqiri, née à Korunova (Kosovo) le 2 avril 1978, est arrivée en Belgique et a demandé que lui soit reconnu le statut de réfugiée.

Par décision du 18 septembre 1998, le ministère de l'Intérieur lui a désigné la commune de Sint-Martens-Latem comme lieu d'inscription obligatoire, conformément à l'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après « loi sur les étrangers »).

V. Zeqiri a demandé l'aide du centre public d'aide sociale de Sint-Martens-Latem et a reçu une aide financière. Le centre public d'aide sociale a mis fin à celle-ci suite à une décision de son conseil de l'aide sociale du 4 avril 2000, parce que V. Zeqiri avait reçu, le 17 février 2000, une annexe 13<sup>quater</sup> et un ordre de quitter le territoire.

V. Zeqiri a introduit, auprès du Tribunal du travail, un recours contre la décision du C.P.A.S., par une requête du 29 avril 2000. Elle estime avoir encore toujours droit à une aide financière, parce qu'après que sa première demande d'asile eut été rejetée, le 30 août 1999, par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, elle a introduit une seconde demande le 15 octobre 1999, demande qui a toutefois été rejetée le 17 février 2000 par l'Office des étrangers du ministère de l'Intérieur, avec ordre de quitter le territoire; or, elle a introduit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation contre cette dernière décision.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 9 décembre 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 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnances des 6 février 2001, 20 mars 2001 et 22 mai 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Moerman.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 février 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 février 2001.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 23 mars 2001.

Par ordonnances des 29 mai 2001 et 29 novembre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 19 décembre 2001 et 19 juin 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 novembre 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 5 décembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat, par lettres recommandées à la poste le 15 novembre 2001.

A l'audience publique du 5 décembre 2001 :

- a comparu Me J. Claessens *loco* Me N. Van Laer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise 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 -

#### *Position de la demanderesse devant le juge a quo*

A.1. La demanderesse devant le Tribunal du travail affirme que l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, viole les articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec l'article 23 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.

La demanderesse renvoie, à cet égard, à l'arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998 de la Cour et déclare que celle-ci a annulé le terme « exécutoire » dans les alinéa 3 et 4 de l'article 57, § 2, en raison « de la limitation disproportionnée du droit à l'aide sociale et à l'exercice véritable du recours juridictionnel ». Pour cette raison, estime la demanderesse, la portée de l'arrêt ne peut pas être limitée aux recours introduits devant le Conseil d'Etat contre les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et de la Commission permanente de recours des réfugiés, parce que de cette façon, on ferait dépendre le droit à l'aide financière de l'instance qui a donné l'ordre de renvoi. Selon la demanderesse, la Cour a seulement mentionné ces recours à titre d'exemple.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.2.1. Le Conseil des ministres fait observer que la question préjudicielle est sans objet parce que la Cour a déjà répondu à une question comparable dans son arrêt n° 21/2001 du 1er mars 2001. Dans cet arrêt, la Cour a dit que :

« L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il limite à l'aide médicale urgente le droit à l'aide sociale pour l'étranger dont la demande à être reconnu comme réfugié n'a pas été prise en considération par le ministre compétent ou par son délégué en application de l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, même si l'intéressé attaque, par un recours auprès du Conseil d'Etat, la décision de ne pas prendre la demande en considération. »

A.2.2. En ordre subsidiaire, pour autant que la Cour estimerait que la question préjudicielle appelle une réponse, le Conseil des ministres estime qu'il convient en premier lieu de savoir si les catégories de personnes en cause sont comparables. Tel n'est pas le cas selon le Conseil des ministres. Le droit à l'aide sociale relève des droits économiques, sociaux et culturels. Il est inscrit à l'article 23 de la Constitution et se distingue des droits civils et politiques en ce qu'il implique notamment une intervention active des pouvoirs publics. Ceux-ci doivent veiller à ce que ce droit soit effectivement mis en œuvre, ce qui signifie que des mesures concrètes soient prises. Il doit être conféré à certaines catégories de personnes et refusé à d'autres. Les pouvoirs publics doivent néanmoins faire en sorte qu'il soit accordé de manière égale aux personnes qui se trouvent dans des situations comparables. La situation d'un étranger dont la demande a été rejetée par l'Office des étrangers, qui reçoit un ordre de quitter le territoire sous la forme d'une annexe 13<sup>quater</sup> et qui introduit un recours auprès du Conseil d'Etat contre cet ordre, n'est en effet pas comparable à la situation de l'étranger dont le recours auprès du Conseil d'Etat est dirigé contre le rejet de sa demande par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou la Commission permanente de recours des réfugiés. La situation d'un étranger qui introduit une demande de reconnaissance, qui a déjà introduit la même déclaration auparavant et qui n'apporte aucun élément nouveau concernant un éventuel motif de reconnaissance n'est indubitablement pas comparable à la situation de l'étranger qui introduit sa demande pour la première fois ou dont la procédure de reconnaissance n'a pas encore été clôturée. Un étranger dont la demande de reconnaissance a été rejetée par les instances compétentes n'est pas à mettre sur le même pied que l'étranger dont la demande n'a pas encore été examinée par chaque instance compétente. L'étranger visé à l'article 51/8 a en principe eu droit à une aide sociale pendant toute la durée de l'examen de sa demande. Enfin, les deux catégories en cause ne sont pas comparables, étant donné qu'il s'agit de deux situations qui se succèdent en principe chronologiquement.

A titre très subsidiaire, pour autant que la Cour estimerait que les deux situations sont comparables, *quod non*, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement repose sur des critères objectifs et est justifiée. En premier lieu, le législateur a entendu prendre des mesures visant à mieux gérer l'immigration et tendant à l'indispensable cohérence entre les législations en matière d'aide sociale et de politique d'asile. A cet égard, il a été décidé de lier le droit à l'aide sociale à la légalité du séjour. Cette différence de traitement poursuit un but légitime, comme l'a reconnu la Cour dans ses arrêts n°s 51/94 et 43/98. En outre, des considérations d'ordre budgétaire ont été prises en compte. La différence de traitement litigieuse est en particulier conforme aussi au principe général de droit *non bis in idem*. La différence de traitement vise également à lutter contre les abus de droit. Enfin, le critère de distinction est objectif. La situation de l'étranger dont la demande a été rejetée

par toutes les instances compétentes est sans aucun doute plus précaire que celle de l'étranger dont la demande doit encore être examinée. La différence de traitement est proportionnée à l'objectif poursuivi, qui est de gérer l'immigration.

L'étranger peut bénéficier d'une aide sociale pendant le délai nécessaire pour quitter le territoire. En outre, le législateur a veillé à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à la dignité humaine. A cet égard, il est explicitement prévu que l'étranger a toujours droit à l'aide médicale urgente. La différence de traitement n'emporte pas de conséquences excessives. Les étrangers de la catégorie visée à l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980 ont en principe déjà fait examiner leur demande par plusieurs instances, qui satisfont aux garanties requises en matière d'indépendance et dont au moins deux sont des juridictions. Il s'ensuit que le législateur a pu estimer à bon droit que l'étranger en cause a déjà pu faire valoir ses titres à la reconnaissance et que ceux-ci ont été examinés par des instances qui satisfont aux conditions nationales et internationales en matière de droit de défense et de droit à un recours effectif.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (ci-après : la loi organique des C.P.A.S.) avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 23 de la Constitution, l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La question préjudicielle invite la Cour à établir une comparaison, pour ce qui est du droit à l'aide sociale, entre :

a) l'étranger qui a demandé à plusieurs reprises d'être reconnu comme réfugié, dont la demande n'a pas été prise en compte par l'Office des étrangers et qui a reçu un ordre de quitter le territoire, tant que le recours contre la décision de l'Office des étrangers est pendant auprès du Conseil d'Etat,

et

b) un étranger qui introduit un recours auprès de ce même Conseil d'Etat contre une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de la Commission permanente de recours.

Il ressort des éléments du dossier que l'affaire concerne la cessation de l'aide sociale accordée à une étrangère qui s'est pour la « deuxième (ou la troisième) » fois déclarée réfugiée, après que sa première demande eut été rejetée par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et par la Commission permanente de recours des réfugiés, décisions contre lesquelles elle n'avait pas introduit de recours auprès du Conseil d'Etat, et qui bénéficiait en fait de cette aide au moment où l'ordre de quitter le territoire lui a été notifié, après que le délégué du ministre de l'Intérieur eut refusé de prendre en considération cette « deuxième (ou troisième) » déclaration.

Il appert de la motivation du jugement de renvoi que l'intéressée a introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre l'ordre de quitter le territoire.

B.2. Dans la question préjudicielle, il est observé, s'agissant de la première catégorie d'étrangers impliquée dans la comparaison, qu'ils « se voient refuser le droit à l'aide sociale ». Aux termes de la question préjudicielle, la deuxième catégorie d'étrangers impliquée dans la comparaison y a, quant à elle, droit.

L'article 57 de la loi organique des C.P.A.S. porte sur l'aide sociale à laquelle le centre public d'aide sociale est tenu. L'aide sociale, assurée conformément à cette disposition, peut être toute aide, en espèces ou en nature, aussi bien palliative que curative ou préventive. La loi ne précise pas en quoi consiste cette aide, ni à quelles conditions elle est accordée, sauf que cette aide « a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine » (article 1er, alinéa 1er). Elle peut être octroyée à celui qui bénéficie du minimum de moyens d'existence, mais également à celui qui n'y a pas droit, tel un demandeur d'asile.

B.3.1. Il se déduit des moyens formulés par la demanderesse devant le juge *a quo* que la question de 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, combinés avec d'autres dispositions constitutionnelles ou conventionnelles, se limite aux alinéas 3 et 4 dudit article 57, § 2.

Avant d'être remplacé par la loi du 15 juillet 1996, l'article 57, § 2, alinéas 3 et 4, de la loi organique des C.P.A.S., tel qu'il avait été inséré par l'article 151 de la loi du 30 décembre 1992, disposait :

« L'aide sociale prend fin à dater de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire et, au plus tard, au jour de l'expiration du délai de l'ordre définitif de quitter le territoire.

Il est dérogé à l'alinéa précédent, pendant le temps strictement nécessaire pour permettre effectivement à l'intéressé de quitter le territoire; ce délai ne pourra en aucun cas excéder un mois. »

B.3.2. A partir du 10 janvier 1997, ces dispositions ont été remplacées comme suit par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996 :

« 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. »

B.3.3. Dans son arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998, la Cour a considéré que le nouvel article 57, § 2, alinéas 3 et 4, de la loi organique des centres publics d'aide sociale violait les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il était applicable à l'étranger qui avait demandé à être reconnu comme réfugié, dont la demande avait été rejetée et qui avait reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'avaient pas été tranchés les recours qu'il avait 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 du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés, et elle a, pour cette raison, annulé le mot « exécutoire » dans les alinéas 3 et 4 de l'article 57, § 2, précité. La Cour a ainsi explicitement précisé que sont seuls visés les recours pendant auprès du Conseil d'Etat qui sont dirigés contre les décisions

relatives aux demandes de reconnaissance comme réfugié, dès lors que l'annulation portait uniquement sur les alinéas 3 et 4 de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., relatifs aux étrangers qui ont demandé d'être reconnus comme réfugiés.

Dans son arrêt n° 80/99 du 30 juin 1999, la Cour y a ajouté que si la mesure prévue par l'article 57, § 2, est appliquée aux personnes qui, pour des raisons médicales, sont dans l'impossibilité absolue de donner suite à l'ordre de quitter la Belgique, cette disposition viole également les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans son arrêt n° 57/2000 du 17 mai 2000, la Cour a précisé, en revanche, que si la mesure prévue par l'article 57, § 2, est appliquée aux personnes qui ont demandé à être reconnues comme réfugiés et dont la demande a été rejetée par le ministre de l'Intérieur par application de l'article 51/5 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de l'article 8 de la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un Etat membre des Communautés européennes, approuvée par la loi du 11 mai 1995, même si l'intéressé attaque cette décision par un recours en annulation et une demande de suspension auprès du Conseil d'Etat, cette disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.4. En l'espèce, il s'agit de l'hypothèse où un recours en annulation non suspensif est introduit auprès du Conseil d'Etat contre le refus du ministre compétent ou de son délégué de prendre en considération une « deuxième (ou troisième) » déclaration en tant que réfugié.

Les recours juridictionnels contre une telle décision sont traités à l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, qui dispose :

« Le ministre ou son délégué, peut décider de ne pas prendre la déclaration en considération lorsque l'étranger a déjà fait auparavant la même déclaration auprès d'une autorité visée à l'alinéa 1er et qu'il ne fournit pas de nouveaux éléments qu'il existe, en ce qui le concerne, de sérieuses indications d'une crainte fondée de persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951. Les nouveaux éléments doivent avoir trait à des faits ou des situations qui se sont produits après la dernière phase de la procédure au cours de laquelle l'étranger aurait pu les fournir.

Une décision de ne pas prendre la déclaration en considération n'est susceptible que d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Aucune demande de suspension ne peut être introduite contre cette décision. »

B.4. Ainsi que la Cour l'a relevé dans son arrêt n° 83/94 du 1er décembre 1994, le législateur a voulu éliminer une forme spécifique d'abus de procédure, qui consiste à multiplier des déclarations identiques. Elle a estimé que, pour atteindre cet objectif, le législateur avait pu exclure la demande de suspension devant le Conseil d'Etat contre la décision purement confirmative du ministre ou de son délégué, le Conseil d'Etat vérifiant, avant de déclarer irrecevable une telle demande, « si les conditions de cette cause d'irrecevabilité se trouvent réunies ».

B.5. La question préjudicielle concerne la situation de l'étranger pendant la période où est pendant le recours qu'il a introduit contre la décision du ministre ou de son délégué de ne pas prendre en considération sa demande réitérée.

B.6.1. Pour les mêmes motifs que ceux qui justifient l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980, il n'est pas déraisonnable de refuser le bénéfice de l'aide sociale à l'étranger qui se trouve dans la situation décrite dans ces dispositions. Cette personne, qui a déjà épuisé ou n'a pas utilisé les recours dirigés contre le refus d'accueillir sa première demande, se trouve dans une situation essentiellement différente de celle dont les recours, dirigés contre cette première demande, sont pendants. Compte tenu de l'objectif mentionné en B.4, il peut se justifier de ne pas lui permettre de bénéficier de l'aide sociale aussi longtemps que ni le ministre ou son délégué ni le Conseil d'Etat n'ont admis la réalité et la pertinence des nouveaux éléments qu'elle invoque.

B.6.2. 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 la question, n'exigent pas que le bénéfice 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 du 15 décembre 1980 ou celle de la Commission permanente de recours des réfugiés), le soit aussi aux personnes dont la première demande d'asile a été rejetée, décision contre laquelle les voies de recours prévues sont épuisées ou n'ont pas été utilisées, et qui ont introduit à plusieurs reprises une demande qui n'a pas été prise en considération, avec ordre de quitter le territoire, par le ministre compétent ou son délégué et au sujet de laquelle le recours en annulation est toujours pendant.

B.7. Le contrôle de la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 23 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 ne conduit pas à une autre conclusion en l'espèce.

B.8. La question appelle 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 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 23 de la Constitution, l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il limite à l'aide médicale urgente le droit à l'aide sociale pour l'étranger dont la demande réitérée d'être reconnu comme réfugié n'a pas été prise en considération, avec ordre de quitter le territoire, par le ministre compétent ou son délégué, par application de l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, même si son recours en annulation introduit contre cette décision auprès du Conseil d'Etat n'a pas encore été tranché.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 mars 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts