

Numéro du rôle : 4414
Arrêt n° 59/2009 du 25 mars 2009

ARRET

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 7, § 14, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, tel qu'il a été inséré par l'article 114 de la loi-programme du 2 août 2002, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 10 janvier 2008 en cause de Karine Arakelyan contre l'Office national de l'emploi, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 janvier 2008, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7, § 1er [lire : § 14], de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, inséré par l'article 114 de la loi-programme du 22 août [lire : 2 août] 2002, qui a donné un fondement légal à l'article 43 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, viole-t-il les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, lui-même combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce que cette disposition impose aux étrangers des conditions supplémentaires d'admissibilité au bénéfice des allocations de chômage, en exigeant qu'ils satisfassent, en sus des autres conditions d'admission, à la législation relative au séjour et à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère, même dans le cas de candidats réfugiés ou d'étrangers autorisés à séjourner pour motif humanitaire, sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers, et qui, en raison de l'absence d'arrêtés d'exécution, ne peuvent satisfaire à la législation sur l'occupation de la main-d'œuvre étrangère, alors que, pour les Belges, l'occupation en violation d'autres réglementations relatives au droit du travail n'a pas d'effet sur l'admissibilité et le bénéfice du droit aux allocations de chômage ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Karine Arakelyan, demeurant à 1500 Hal, Bergensesteenweg 10;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 9 décembre 2008 :

- ont comparu :
 - . Me C. Meyns, avocat au barreau de Bruxelles, pour Karine Arakelyan;
 - . Me B. Martel *loco* Me V. Pertry, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

K. Arakelyan, née le 14 mai 1971, est de nationalité arménienne. Elle a introduit une demande d'asile le 19 septembre 2000. Cette demande a été déclarée recevable le 14 mai 2001, mais a été rejetée comme non fondée le 4 octobre 2002 par la Commission permanente de recours des réfugiés. Un recours en annulation de cette décision a été introduit devant le Conseil d'Etat, qui l'a rejeté le 12 mai 2004. Entre-temps, K. Arakelyan a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois pour des raisons humanitaires, sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers. Cette demande a été accueillie favorablement le 26 novembre 2003 et le 10 décembre 2003, K. Arakelyan était inscrite dans le registre des étrangers.

Dans l'intervalle, K. Arakelyan a travaillé du 2 novembre 2000 au 26 février 2004 en tant que nettoyeuse auprès de l'ASBL « Secundair Onderwijs Heilig Hart » à Hal. Son emploi a été déclaré à l'Office national de sécurité sociale et des cotisations de sécurité sociale ont été retenues sur son salaire. Toutefois, elle ne disposait pas d'un permis de travail et son employeur n'a pas demandé d'autorisation provisoire d'occupation. Après son licenciement le 26 février 2004, K. Arakelyan a sollicité une allocation de chômage.

Par une décision du 12 mai 2004, le directeur du bureau de chômage de Vilvorde l'a informée que les allocations de chômage lui étaient refusées parce que les prestations qu'elle avait fournies en tant que nettoyeuse ne pouvaient être prises en considération comme stage, dès lors qu'elle ne disposait pas d'un permis de travail.

K. Arakelyan a introduit un recours contre cette décision devant le Tribunal du travail. Celui-ci a déclaré l'action recevable mais non fondée et a confirmé la décision du directeur du bureau de chômage.

K. Arakelyan a interjeté appel de ce jugement et demande à la Cour du travail d'annuler le jugement du Tribunal du travail et de dire pour droit qu'elle a effectué 312 jours de travail au cours des 18 mois précédant sa demande d'allocations et que, partant, elle a droit à une allocation de chômage.

III. *En droit*

- A -

A.1. L'appelante devant le juge *a quo* estime que l'article 43 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage n'est pas conforme à la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après : « la Convention relative au statut des réfugiés »), au principe d'égalité contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution et à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Conformément à l'article 24, paragraphe 1, de la Convention relative au statut des réfugiés, les réfugiés résidant régulièrement sur le territoire ont droit au même traitement que les ressortissants nationaux de l'Etat contractant en ce qui concerne la sécurité sociale. Concernant le droit d'exercer un travail salarié, l'article 17 de la Convention relative au statut des réfugiés dispose que les réfugiés qui résident régulièrement sur le territoire d'un Etat doivent pouvoir bénéficier des traitements les plus favorables qui sont accordés aux étrangers.

L'appelante devant le juge *a quo* estime également que le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsque l'article 43 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage impose aux étrangers des conditions supplémentaires, à savoir un règlement sur le séjour et une autorisation d'occupation, pour pouvoir prétendre aux allocations de chômage. Lorsque l'on évoque ensuite le contrôle de proportionnalité, se pose alors immédiatement aussi la question de savoir si la sécurité sociale n'est pas utilisée comme un instrument dans la lutte contre l'immigration illégale et le travail illégal; toutefois, cela n'a jamais pu être l'intention du législateur.

En ce qui concerne l'éventuelle violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1er du Protocole additionnel n° 12, l'appelante devant le juge *a quo* considère que la Convention européenne a un effet direct et prime donc sur la réglementation belge. L'article 43 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage est de toute évidence contraire à l'interdiction de discrimination contenue dans l'article 14 et dans l'article 1er de la Convention européenne des droits de l'homme et, en toute hypothèse, à l'interdiction générale de la discrimination visée à l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 pour tout droit prévu par la législation d'un Etat.

Par conséquent, l'appelante devant le juge *a quo* estime que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.2.1. Le Conseil des ministres replace tout d'abord la question préjudicielle et la disposition en cause dans leur contexte. Il soutient que ce qui est en cause, ce sont les conditions de stage supplémentaires, contenues dans l'article 7, § 14, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et dans l'article 43 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage, qui sont imposées aux travailleurs étrangers pour l'octroi du droit aux allocations de chômage. Plus précisément, la Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 7, § 14, de l'arrêté-loi précité avec les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

A.2.2. Le Conseil des ministres objecte que la question préjudicielle n'est pas recevable, parce qu'il ne peut être inféré ni de celle-ci, ni de la motivation de la décision *a quo* quelles sont les autres réglementations de droit du travail qui sont visées. Les deux catégories de personnes qui seraient traitées différemment ne sont pas précisées.

En outre, la manière dont l'article 23 de la Constitution serait violé n'est pas indiquée.

A.2.3. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres souligne, quant au fond, que seul l'article 191 de la Constitution est d'application, et non les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon l'article 191 de la Constitution, une différence de traitement peut être instaurée par une norme législative. L'article 7, § 14, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 est une norme législative qui instaure une différence de traitement entre les étrangers et les Belges en ce qui concerne l'admissibilité au bénéfice des allocations de chômage. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'octroi d'un avantage ne peut être fondé sur la nationalité du demandeur. En l'espèce, le traitement inégal n'est pas lié à la nationalité du demandeur mais au fait que, pendant une période déterminée, le demandeur ne satisfaisait pas à la législation relative aux étrangers et à celle relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère. Dès lors, il n'est pas question d'une violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et la différence de traitement repose sur un critère pertinent, à savoir une occupation irrégulière.

Le Conseil des ministres observe également que, sous réserve des conditions énoncées à l'article 43 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage, les prestations de travail des étrangers doivent uniquement répondre aux mêmes dispositions du droit du travail et du droit de la sécurité sociale que celles des Belges pour ouvrir le droit à des allocations de chômage. Les travailleurs étrangers doivent *a priori* satisfaire aux dispositions de l'article 43 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage. Une fois ces conditions remplies, ils peuvent, à l'instar des Belges, invoquer en vue de leur admissibilité les prestations de travail qui répondent aux conditions de l'article 37 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage.

Selon le Conseil des ministres, le législateur, en adoptant la disposition en cause, a voulu prévenir les conséquences accessoires non désirées d'une trop grande tolérance en ce qui concerne l'admissibilité des travailleurs étrangers. A cet égard, le législateur a tenu compte de la protection du marché national du travail. La finalité propre de la législation sur le chômage n'empêche pas que le législateur, soucieux de maintenir un système juste et viable, y ancre les principes de la législation relative au séjour et à l'autorisation du travail des étrangers. De même, le législateur a adopté une mesure qui est raisonnablement justifiée. En effet, la politique en matière d'accès au territoire et en matière d'emploi serait contrecarrée s'il était admis que les mêmes conditions doivent s'appliquer aux travailleurs étrangers employés illégalement et à ceux qui sont employés de manière légale.

A.2.4. En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, le Conseil des ministres allègue que seul l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, c'est-à-dire le droit à la sécurité sociale, est pertinent. Selon le Conseil des ministres, la Cour situe l'article 23, alinéa 3, de la Constitution dans un contexte plus large. Non seulement chacun des droits mentionnés suppose l'existence d'obligations correspondantes, mais ils doivent être considérés à cet égard comme ne constituant qu'une des facettes du droit à une vie conforme à la dignité humaine. Par conséquent, les libertés et les droits économiques, sociaux et culturels énumérés à l'article 23, alinéa 3, ne sont pas absolus.

Selon le Conseil des ministres, la jurisprudence de la Cour révèle que le contrôle de compatibilité de la disposition en cause avec le droit à la sécurité sociale coïncide avec le contrôle de la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Plus précisément, il convient d'examiner si le législateur pouvait raisonnablement prévoir que les travailleurs étrangers doivent satisfaire à des conditions supplémentaires pour avoir droit aux allocations de chômage. La différence de traitement entre les travailleurs étrangers et les travailleurs belges est objectivement et raisonnablement justifiée au regard du but poursuivi, qui consiste à protéger le marché national du travail et le système de sécurité sociale. Dès lors, le législateur peut soumettre les travailleurs étrangers à des conditions supplémentaires.

Par conséquent, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres soutient que la Cour n'est pas interrogée sur la compatibilité de l'article 7, § 14, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 (lequel confère un fondement légal à l'article 43 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage) avec la Convention relative au statut des réfugiés. Il n'appartient pas aux parties, ni à la Cour de modifier la portée de la question préjudicielle formulée par le juge *a quo*.

A.3.2. Indépendamment de la question de savoir si le Protocole additionnel n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme a des effets dans l'ordre juridique interne, il suffit de constater, selon le Conseil des ministres, que la Cour n'est pas interrogée sur la compatibilité de l'article 7, § 14, de l'arrêté-loi avec l'article 1er du Protocole additionnel n° 12.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. La question préjudicielle a pour objet l'article 7, § 14, alinéas 1er à 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, tel qu'il a été inséré par l'article 114 de la loi-programme du 2 août 2002, qui dispose :

« Ce paragraphe concerne les conditions de stage en vue de l'octroi du droit aux allocations visé au § 1er, alinéa 3, *i, m, o et p*, dans le chef du travailleur étranger ou apatride.

Le travailleur étranger ou apatride n'est admis au bénéfice des allocations que si, au moment de la demande d'allocations, il satisfait à la législation relative au séjour et à celle relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère.

Le travail effectué en Belgique par le travailleur étranger ou apatride n'est pris en considération pour l'accomplissement des conditions de stage que s'il a été effectué conformément à la législation relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère ».

B.1.2. La disposition en cause confère un fondement légal à l'article 43 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (ci-après : « arrêté royal portant réglementation du chômage »), qui dispose :

« Sans préjudice des dispositions précédentes, le travailleur étranger ou apatride est admis au bénéfice des allocations s'il satisfait à la législation relative aux étrangers et à celle relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère.

Le travail effectué en Belgique n'est pris en considération que s'il l'a été conformément à la législation relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère.

[...] ».

B.1.3. Au cours des travaux préparatoires, l'insertion de l'article 7, § 14, précité a été justifiée comme suit :

« [II] reprend de manière inchangée la réglementation existante relative au droit aux allocations de chômage sur base des prestations de travail [...], dans le chef de travailleurs de nationalité étrangère.

[...]

Il est proposé d'intégrer les dispositions en question dans une loi, dans le sens formel du terme, étant donné que la procédure définie statue que le Roi, dans ce cas, ne dispose pas de la compétence de décréter des dispositions dérogatoires vis-à-vis de personnes de nationalité étrangère. C'est ce que la Cour de Cassation a récemment conclu dans un arrêt du 25 mars 2002. [...]

Cet amendement vise donc la transposition de la règle actuelle dans l'arrêté royal en une loi, et n'apporte donc aucune modification aux droits et devoirs du travailleur même » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1823/003, pp. 6-7).

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si la disposition en cause entraîne une violation des « articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, lui-même combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce que cette disposition impose aux étrangers des

conditions supplémentaires d'admissibilité au bénéfice des allocations de chômage, en exigeant qu'ils satisfassent, en sus des autres conditions d'admission, à la législation relative au séjour et à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère, même dans le cas de candidats réfugiés ou d'étrangers autorisés à séjourner pour motif humanitaire, sur la base 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 (ci-après : loi sur les étrangers)], et qui, en raison de l'absence d'arrêtés d'exécution, ne peuvent satisfaire à la législation sur l'occupation de la main-d'œuvre étrangère, alors que, pour les Belges, l'occupation en violation d'autres réglementations relatives au droit du travail n'a pas d'effet sur l'admissibilité et le bénéfice du droit aux allocations de chômage ».

B.3.1. Le Conseil des ministres objecte que la question préjudicielle n'est pas recevable, parce qu'il ne peut être déduit ni du libellé de celle-ci, ni de la motivation de la décision de renvoi quelles sont les « autres réglementations relatives au droit du travail » visées. Les deux catégories de personnes qui seraient traitées différemment ne seraient pas désignées de manière suffisamment précise.

B.3.2. La question préjudicielle invite la Cour à examiner si la disposition en cause est compatible avec les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole à cette Convention, qui garantit le droit au respect des biens.

B.3.3. En vertu de l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur les questions relatives à la violation, notamment par une loi, des articles du titre II de la Constitution, parmi lesquels figure l'article 23. La violation de cet article peut être directement alléguée sans que la question préjudicielle procède à une comparaison, laquelle n'est requise qu'en ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.4. En outre, lorsqu'une question préjudicielle dénonce une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec une disposition conventionnelle garantissant un droit fondamental, la violation alléguée consiste en ce qu'une différence de traitement est instaurée en privant une catégorie de personnes de ce droit fondamental, alors que ce droit est garanti sans restriction à toute autre personne.

B.3.5. Pour le surplus, il apparaît que le juge *a quo* compare la situation des étrangers visés dans la disposition en cause avec celle des personnes pour lesquelles « l'emploi occupé en violation d'autres réglementations relatives au droit du travail n'a aucune influence sur l'admissibilité et le bénéfice du droit aux allocations de chômage ».

B.3.6. L'exception est rejetée.

Quant aux normes de contrôle

B.4.1. L'article 191 de la Constitution dispose :

« Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ».

B.4.2. En vertu de cette disposition, une différence de traitement qui défavorise un étranger ne peut être établie que par une norme législative. Cette disposition n'a pas pour objet d'habiliter le législateur à se dispenser, lorsqu'il établit une telle différence, d'avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution. Il ne découle donc pas de l'article 191 que le législateur puisse, lorsqu'il établit une différence de traitement au détriment d'étrangers, ne pas veiller à ce que cette différence ne soit pas discriminatoire, quelle que soit la nature des principes en cause.

B.5. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

[...] ».

B.6.1. Parmi les droits et libertés garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution figurent les droits et libertés résultant de dispositions conventionnelles internationales qui lient la Belgique. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit également le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qui concerne la jouissance des droits et libertés mentionnés dans cette Convention et dans ses protocoles additionnels. Parmi ces droits et libertés figure l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.6.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne garantit pas le droit à une allocation de sécurité sociale que ne prévoit pas le système juridique de l'Etat contractant. Toutefois, lorsque cet Etat prévoit une allocation déterminée, il ne peut y lier de conditions discriminatoires (CEDH, 6 juillet 2005, *Stec et autres c. Royaume-Uni*, §§ 54-55).

Quant au fond de l'affaire

B.7. La finalité propre de la législation sur le chômage n'empêche pas que le législateur, soucieux de maintenir un système de sécurité sociale juste et viable, puisse y ancrer les principes de la législation relative au séjour et à l'autorisation de travail des étrangers et qu'une allocation, qui suppose la disponibilité sur le marché de l'emploi, soit refusée à des personnes qui n'ont pas un accès légal au territoire, ni au marché de l'emploi. Le législateur peut également prévoir que le travail effectué en Belgique par le travailleur étranger n'entre en considération pour le stage que s'il a été effectué conformément à la législation relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

B.8.1. La question préjudicielle fait toutefois spécifiquement référence à la catégorie des candidats réfugiés ou des étrangers autorisés à séjourner pour motif humanitaire en vertu de l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers. En effet, il ressort de la décision de renvoi qu'au moment de son emploi, l'appelante devant la Cour du travail était initialement candidate réfugiée et a été régularisée, après le rejet de sa demande d'asile, sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers.

B.8.2. En ce qui concerne les étrangers autorisés à séjourner pour motif humanitaire en vertu de l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers, il ressort de la décision de renvoi que l'emploi après régularisation a été pris en compte comme stage pour l'obtention d'une allocation de chômage.

B.9. Il reste donc à examiner si la disposition en cause est discriminatoire en ce qu'un travail effectué par des candidats réfugiés, qui, selon l'interprétation du juge *a quo*, « en raison de l'absence d'arrêtés d'exécution, ne peuvent satisfaire à la législation sur l'occupation de la main d'œuvre étrangère », n'a pas été pris en compte comme ayant satisfait aux conditions de stage. La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.10.1. La loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation de travailleurs étrangers exige que les travailleurs étrangers disposent d'un permis de travail pour pouvoir travailler légalement. Pour qu'un travailleur étranger puisse être employé, l'employeur doit, au préalable, obtenir de l'autorité compétente une autorisation d'occupation (article 4, § 1er) et le travailleur doit obtenir un permis de travail (article 5). Selon l'article 4, § 4, le Roi peut, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer à quelles conditions une autorisation provisoire d'occupation peut être accordée à un employeur. En vertu de l'article 7, le Roi peut, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, dispenser les catégories de travailleurs étrangers qu'il détermine, de l'obligation d'obtenir un permis de travail. Dans ce cas, l'employeur ne doit pas demander une autorisation d'occupation.

Dans les travaux préparatoires de cette loi, il est mentionné que les candidats réfugiés peuvent appartenir aux catégories qui sont dispensées de l'obligation d'obtenir un permis de travail (*Doc. parl.*, Chambre 1998-1999, n° 2072/3, p. 6).

B.10.2. En exécution de la loi du 30 avril 1999, l'arrêté royal du 6 février 2003 a fixé les règles en matière d'occupation des candidats réfugiés et permet depuis lors que des jours de travail effectués avec une autorisation provisoire de travail puissent être pris en considération pour l'admission au droit aux allocations de chômage. Cet arrêté étant entré en vigueur le 1er avril 2003, il ne pouvait s'appliquer à l'affaire soumise au juge *a quo*, puisque la demande d'asile de l'appelante avait été rejetée par la Commission permanente de recours des réfugiés le 4 octobre 2002.

Il ressort en outre de l'article 40, § 1er, 2°, *in fine*, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 que le système antérieur, qui prévoyait que les candidats réfugiés pouvaient être occupés moyennant une autorisation provisoire d'occupation, n'était plus applicable aux demandes introduites après le 1er juillet 1999. Il s'ensuit qu'entre le 1er juillet 1999 et le 1er avril 2003, date à laquelle l'arrêté royal du 6 février 2003 est entré en vigueur, il n'existait pas de base légale pour l'occupation de candidats réfugiés pour lesquels une autorisation provisoire d'occupation n'avait pas été obtenue avant le 1er juillet 1999.

B.10.3. La Cour n'est pas interrogée sur la loi du 30 avril 1999 et sur ses arrêtés d'exécution. Etant donné que la disposition en cause ne donne droit au travailleur étranger ou apatride à des allocations de chômage que s'il satisfait à la législation relative à l'occupation

des travailleurs étrangers, son champ d'application est toutefois indissociable de cette législation. En conséquence, la Cour peut examiner si la disposition en cause est inconstitutionnelle dans la mesure où elle avait pour effet que des prestations de travail effectuées par des candidats réfugiés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 6 février 2003 n'étaient pas prises en considération pour le droit aux allocations de chômage, parce qu'ils ne pouvaient être occupés légalement, en vertu de la loi du 30 avril 1999, et que l'arrêté d'exécution qui pouvait leur accorder une dispense n'existait pas encore.

B.11.1. Aussi longtemps que l'arrêté royal annoncé en exécution de la loi du 30 avril 1999 ne fut pas pris, une situation d'insécurité juridique qui existait déjà depuis longtemps a été perpétuée.

En effet, sur la base d'une directive administrative du 29 juin 1981 et d'autres directives ultérieures, les employeurs qui souhaitaient occuper des candidats réfugiés pouvaient obtenir une autorisation provisoire d'occupation. La jurisprudence a évolué au sujet de la décision de l'Office national de l'emploi de ne pas prendre en considération l'occupation sur la base de cette directive pour le droit aux allocations de chômage tant que le réfugié n'était pas reconnu, au motif qu'il n'était pas satisfait à la législation relative à l'occupation de travailleurs étrangers. Alors que, dans ses arrêts du 17 juin 1996 (*Pas.*, 1996, I, n° 240) et du 16 septembre 1996 (*Pas.*, 1996, I, n° 312), la Cour de cassation avait qualifié la directive administrative, qui n'a jamais été publiée au *Moniteur belge*, d'illégale, elle a jugé, dans un arrêt du 26 mai 2001 (*Pas.*, 2001, n° 314), qu'il ne peut être déduit d'une absence de publication qu'une directive administrative n'aurait pas de caractère réglementaire.

B.11.2. L'insécurité juridique qui existait depuis des années a perduré après l'adoption de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, parce que l'autorité permettait elle-même qu'en attendant l'adoption d'un arrêté royal qui avait été annoncé en faveur des candidats réfugiés, des autorisations provisoires d'occupation fussent encore délivrées sur la base de la circulaire du 26 avril 1994, bien que, depuis l'adoption de la loi du 30 avril 1999, celle-ci fût dépourvue de fondement légal (question parlementaire, n° 1214 du

22 mars 2000, *Ann.*, Chambre, 1999-2000, Com. 157, 8-9; question parlementaire, n° 2-36 du 18 novembre 1999, *Ann.*, Sénat, 1999-2000, Plén. 13, 8-9). Il apparaîtrait de la décision de renvoi que, dans l'affaire soumise au juge *a quo*, l'Office des étrangers du ministère de l'Intérieur, dans une lettre du 14 mai 2001 adressée à l'appelante, s'est référé à la possibilité d'une occupation provisoire sur la base de la circulaire précitée.

B.11.3. Il n'est pas compatible avec les principes généraux de la sécurité juridique et de la confiance suscitée que les candidats réfugiés, entre le 1er juillet 1999 et le 1er avril 2003, date à laquelle l'arrêté royal du 6 février 2003 est entré en vigueur, aient ainsi été trompés quant à la légalité de leur occupation et quant au droit correspondant aux allocations de chômage.

B.11.4. Compte tenu de ce qui précède, la disposition en cause a eu des effets disproportionnés en ce que des allocations de chômage ont été refusées à des étrangers autorisés à séjourner pour motif humanitaire, sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers, parce que le travail effectué entre le 1er juillet 1999 et le 1er avril 2003, tandis qu'ils avaient le statut de candidat réfugié déclaré recevable, n'était pas conforme à la législation relative à l'occupation des travailleurs étrangers et n'entraînait donc pas en ligne de compte comme stage, alors que, pour le surplus, ils satisfaisaient à toutes les exigences de la loi pour avoir droit à une telle allocation, ce qui impliquait notamment qu'ils avaient payé au cours de cette période d'occupation des cotisations de sécurité sociale et qu'au moment de leur demande d'allocation, ils satisfaisaient à la législation relative au séjour et à l'occupation des travailleurs étrangers.

B.12. Dans cette mesure, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, § 14, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs viole les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution en ce qu'il a eu pour conséquence que des allocations de chômage ont été refusées à des étrangers autorisés à séjourner pour motif humanitaire, sur la base 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, parce que le travail qu'ils avaient effectué entre le 1er juillet 1999 et le 1er avril 2003, tandis qu'ils avaient le statut de candidat réfugié déclaré recevable, n'était pas conforme à la législation relative à l'occupation des travailleurs étrangers et n'entrait donc pas en ligne de compte comme stage, alors que, pour le surplus, ils satisfaisaient aux exigences de la loi pour avoir droit à une telle allocation.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 25 mars 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt