

Numéro du rôle : 4671
Arrêt n° 198/2009 du 17 décembre 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, tel qu'il était en vigueur avant son remplacement par l'article 28 de la loi du 15 septembre 2006, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Martens et M. Bossuyt, et des juges M. Melchior, 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 P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 26 mars 2009 en cause de A.G. contre le centre public d'action sociale d'Etterbeek, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er avril 2009, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, tel qu'en vigueur avant sa modification par les articles 28 et 29 de la loi du 15 septembre 2006, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il n'accorde pas à l'apatride reconnu un droit de séjour comparable à celui qu'il accorde au réfugié reconnu, traitant ainsi de manière distincte des personnes qui se trouvent dans des situations comparables ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- A.G.;

- le centre public d'action sociale d'Etterbeek, dont les bureaux sont établis à 1040 Bruxelles, square Docteur Jean Joly 2;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 12 novembre 2009 :

- ont comparu :

. Me P. Hubert, avocat au barreau de Bruxelles, pour le centre public d'action sociale d'Etterbeek;

. Me F. Laheyne et Me D. Daie *loco* Me E. Derriks, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J. Spreutels et E. De Groot 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

A.G. fait appel devant le juge *a quo* d'un jugement du Tribunal du travail de Bruxelles qui, notamment, valide le refus du CPAS d'Etterbeek d'accorder à l'appelante un revenu d'intégration sociale.

L'appelante, née en Azerbaïdjan et d'origine arménienne, est arrivée en Belgique en 1998. Elle a introduit une demande d'asile, qui a été rejetée, puis une demande de reconnaissance de la qualité d'apatride qui lui a été reconnue par un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 7 décembre 2006. Elle a, par ailleurs, bénéficié d'une autorisation de séjour temporaire qui n'a plus été renouvelée à partir du 20 novembre 2004 mais qui lui a été accordée à nouveau à compter du 24 avril 2007. Elle est inscrite au registre des étrangers depuis le 28 juin 2007.

Le juge *a quo* constate que, pour la période du 7 décembre 2006 au 23 avril 2007, l'appelante, grâce à son statut d'apatride, appartient à l'une des catégories de personnes pouvant bénéficier du revenu d'intégration sociale, énumérées à l'article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale; mais il estime qu'elle ne satisfait pas à la condition de résidence effective en Belgique prévue par l'article 3, 1°, de la même loi, parce qu'elle ne bénéficiait pas, pendant cette période, d'une autorisation de séjour provisoire et que la reconnaissance du statut d'apatride ne confère pas automatiquement un droit au séjour. Il constate aussi que l'article 3, 1°, précité a été mis en œuvre par l'article 2 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 qui prévoit que la résidence effective est subordonnée à une autorisation de séjour sur le territoire et considère que cette disposition n'est pas illégale dès lors que l'article 23 de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, approuvée par la loi du 12 mai 1960, pose lui-même une condition de résidence régulière et que l'article 3, 1°, de la loi du 26 mai 2002 précitée a habilité le Roi à définir la notion de « résidence effective en Belgique »; il relève à cet égard que dans la mesure où, en principe, la loi n'admet au bénéfice de l'intégration sociale que les étrangers inscrits au registre de la population, à l'exclusion donc de ceux qui sont seulement inscrits au registre des étrangers, il serait paradoxal d'inclure dans le champ d'application de la loi des apatrides dont le séjour n'est pas encore autorisé.

Examinant le régime des apatrides, le juge *a quo* relève que l'absence de droit au séjour pour les apatrides reconnus est généralement critiquée mais qu'elle a été confirmée par un arrêt de la Cour de cassation du 19 mai 2008. Il estime qu'en d'autres termes, la Convention de New York du 28 septembre 1954 n'oblige pas les Etats contractants à accorder le droit de séjour aux apatrides reconnus et que l'interdiction d'expulser prévue par l'article 31 de la Convention n'est applicable qu'aux apatrides qui séjournent régulièrement sur le territoire. Il relève aussi que, dans ses arrêts n^{os} 17/2001 du 14 février 2001 et 89/2002 du 5 juin 2002, la Cour a considéré qu'au regard du bénéfice de l'aide sociale, la personne ayant introduit une demande de statut d'apatride n'est pas considérée comme se trouvant dans une situation comparable à celle des candidats réfugiés, du moins lorsque la demande de statut d'apatride fait suite au rejet de la demande d'asile. Cela étant, le juge *a quo* s'interroge sur l'existence éventuelle d'une discrimination entre les réfugiés qui sont automatiquement admis au séjour et les apatrides reconnus qui n'ont pas droit au séjour par le seul fait de la reconnaissance de leur statut. Il fait à cet égard plusieurs observations : les articles 31 de la Convention de New York (apatrides) et 32 de la Convention de Genève (réfugiés) reconnaissent dans des termes identiques le droit au séjour des intéressés, ce droit étant par ailleurs un moyen destiné à permettre l'exercice des droits que leur confèrent les conventions internationales; l'absence du droit au séjour de l'apatride a été jugée contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme; le risque de détournement de procédures évoqué dans les arrêts n^{os} 17/2001 et 89/2002 précités de la Cour n'a plus de raison d'être une fois le statut d'apatride reconnu; les articles 49/2 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers n'excluent plus, depuis la loi du 15 septembre 2006, qu'un candidat réfugié débouté puisse bénéficier d'un droit de séjour automatique; enfin, il apparaît qu'en l'espèce, l'appelante n'est pas apatride parce qu'elle a renoncé à sa nationalité mais parce que, comme le constate l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 7 décembre 2006 précité, les autorités de l'Azerbaïdjan ne sont pas disposées à la lui reconnaître.

Estimant qu'il ne lui appartient pas de décider si l'éventuelle différence de traitement injustifiée entre les réfugiés et les apatrides reconnus se situe dans l'article 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, qui précise que

« l'apatride et les membres de sa famille sont soumis à la réglementation générale », ou dans l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980, en ce qu'il ne prévoit pas l'octroi en faveur des apatrides reconnus d'un droit de séjour équivalent à celui accordé aux réfugiés, il adresse à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

A.1. Le CPAS d'Etterbeek rappelle les faits de l'espèce et les dispositions applicables. Il fait valoir, à titre principal, que la question préjudicielle est irrecevable parce que le juge *a quo* est saisi d'un litige portant sur les conditions d'octroi du revenu d'intégration sociale instauré par la loi du 26 mai 2002 (dont l'article 3 requiert du bénéficiaire qu'il ait un séjour en Belgique), alors qu'il interroge la Cour sur une discrimination qui découlerait d'une disposition du chapitre II de la loi du 15 décembre 1980. Or, ce chapitre traite des réfugiés et ne saurait donc être le siège d'une discrimination qui frapperait les apatrides; la différence de traitement ne trouve donc pas son origine dans la disposition en cause et le litige n'est pas lié au seul article 49 qu'il soumet au contrôle de la Cour. A supposer que l'apatride reconnu soit victime d'une différence de traitement injustifiée, encore faudrait-il considérer qu'il ne répondrait pas pour autant aux conditions cumulatives prévues par l'article 3 de la loi du 26 mai 2002 et plus particulièrement à celle relative à la disposition au travail (article 3, 5°).

Quant au fond

A.2.1. Dans son mémoire, A.G. rappelle l'objet des dispositions en cause et indique que, contrairement aux réfugiés reconnus, qui jouissent d'un permis de séjour à durée illimitée à compter de la décision de reconnaissance de la qualité de réfugié, les apatrides reconnus sont soumis au régime de droit commun et doivent introduire une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, laquelle ne leur est délivrée que s'ils prouvent leur identité et l'existence de circonstances exceptionnelles rendant impossible ou particulièrement difficile le retour dans leur pays d'origine et s'ils produisent des motifs de fond de nature à conduire à l'octroi d'un permis de séjour. Les deux derniers éléments relèvent de l'appréciation discrétionnaire du ministre compétent.

A.2.2. A.G. indique que le réfugié reconnu est celui qui ne peut rentrer dans son pays d'origine en raison du risque de persécution qu'il invoque, alors que l'apatride reconnu est celui qui ne possède aucune nationalité. Celui-ci n'a de droit au séjour ni après la reconnaissance ni pendant la procédure qui mène à celle-ci et qui peut être fort longue, comme dans son cas (quatre ans, l'autorisation de séjour ne lui ayant été délivrée que cinq mois après sa reconnaissance comme apatride).

A.2.3. A.G. estime que la situation des réfugiés et des apatrides est similaire, les premiers ne pouvant rentrer dans leur pays d'origine en raison d'une crainte de persécution, les seconds ne pouvant quitter le territoire en raison du fait qu'ils ne disposent d'aucune nationalité et sont confrontés à l'absence de pays assurant leur protection. L'absence de permis de séjour résulte souvent de ce que l'apatride vivait auparavant dans un autre pays. La question de savoir s'il dispose de la nationalité de ce pays est tributaire de différents facteurs : démantèlement territorial, combinaison de lois fondées sur des critères différents, liens familiaux boiteux, arbitraire des autorités étrangères, non-reconnaissance d'Etats par tout ou partie de la communauté internationale. L'apatride peut certes avoir un pays d'origine mais ne peut invoquer sa protection.

A.2.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres estime que la situation des uns et des autres n'est pas comparable. Il rappelle que la communauté internationale a réglé leur statut dans des instruments

différents et que le critère de distinction tiré par ceux-ci de l'existence d'un danger menaçant le réfugié reconnu doit être respecté par les Etats signataires. L'arrêt n° 89/2002 du 5 juin 2002 avait d'ailleurs fait référence au critère de « situation de danger ».

Il souligne aussi un second critère de distinction, le réfugié étant confronté à une persécution dont il n'est pas responsable alors que l'apatride peut avoir volontairement renoncé à sa nationalité.

A.2.5. Dans son mémoire en réponse, A.G. admet que les situations des uns et des autres ne sont pas comparables en ce qui concerne l'existence d'un moyen de persécution; mais elles le sont en ce qui concerne l'impossibilité ou la difficulté pour le réfugié et l'apatride de rentrer dans le pays d'origine en raison, pour ce dernier, du fait qu'il a été reconnu qu'il ne possédait la nationalité d'aucun pays. Dans les deux cas, le territoire belge apparaît comme le seul où il peut résider légalement.

A.3.1. A.G. expose que la différence de traitement entre réfugiés et apatrides est indubitable; elle indique qu'aucun mécanisme ne permet d'établir si un apatride peut être reconnu comme tel par son pays d'origine ou peut bénéficier d'un permis de séjour dans un pays tiers. Il s'agit donc d'une personne qui ne peut quitter le territoire belge puisqu'elle ne peut aller dans un autre lieu où elle pourrait bénéficier de droits liés à sa nationalité ou de droits liés à un statut de protection.

A.3.2. Selon A.G., tout en n'étant pas identiques, le profil de l'apatride et celui du réfugié sont fort semblables et la différence relative aux règles qui leur sont applicables est disproportionnée. Il est rarissime que l'apatride bénéficie d'un titre de séjour dans son pays d'origine et de droits qui y seraient attachés, permettant de considérer qu'il ne doit pas bénéficier d'un régime de protection sous la forme de l'octroi d'un permis de séjour. C'est au contraire l'octroi du permis qui devrait être de règle, l'absence de permis ne pouvant être justifiée que lorsqu'il est établi qu'il dispose de droits dans un pays tiers. A défaut d'en disposer en Belgique, il ne peut ni travailler, ni bénéficier de prestations de sécurité sociale, sauf l'aide médicale urgente.

Le fait de laisser ainsi une personne en situation illégale peut être un traitement inhumain et dégradant au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, comme le décide l'arrêt n° 75.896 rendu, le 23 septembre 1998, par le Conseil d'Etat, ainsi qu'une atteinte au droit à la vie privée garanti par l'article 8 de la même Convention et incluant, selon l'arrêt *Niemetz c. Allemagne* du 16 décembre 1992 de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit de nouer des relations sociales. Dans l'arrêt *Aristimuno Mendizabal* du 17 janvier 2006, celle-ci indique que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne va pas jusqu'à garantir à l'intéressé le droit à un type particulier de titre de séjour, à condition que la solution proposée par l'autorité lui permette d'exercer sans entrave les droits qu'il puise dans l'article 8, y compris dans le domaine professionnel et commercial. Un refus prolongé de reconnaître un droit de résidence a pu être tenu par la Cour pour une ingérence dans la vie privée, la marge d'appréciation dont disposent les Etats en matière de défense de l'ordre ne justifiant pas que les droits reconnus par la Convention n'aient qu'une portée illusoire et théorique.

De plus, l'apatride reconnu mais en situation illégale se trouve dans l'impossibilité d'obtenir un titre de voyage et de quitter le territoire belge.

A.3.3. Dans son mémoire en réponse, A.G. ajoute que ce n'est pas parce que le législateur ou la jurisprudence établissent une différence de traitement que celle-ci est légitime. Le fait que des abus auraient été constatés ne suffit pas à justifier qu'un permis de séjour ne soit pas octroyé de manière systématique aux apatrides reconnus. En l'espèce, A.G. a démontré ne pouvoir rentrer dans son pays d'origine en raison du fait qu'elle n'avait plus de nationalité et cette circonstance est indépendante de toute volonté ou de toute fraude. C'est aussi le cas de la majorité des apatrides qui, faute de permis de séjour, ne peuvent bénéficier de l'aide sociale et, par là, du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. De plus, l'Office des étrangers a, en l'espèce, décidé de régulariser la requérante en raison de ce que l'impossibilité d'un retour était établie. Des fraudes ponctuelles ne peuvent donc justifier la mesure en cause.

A.4.1. Le Conseil des ministres rappelle les faits de l'espèce et les dispositions utiles à l'examen de la question préjudicielle.

Il fait valoir que le critère de distinction est objectif et pertinent. La notion d'apatride s'est progressivement distinguée de celle de réfugié, celle-ci étant définie en fonction des motifs de la fuite. Les Conventions de Genève puis de New York ont défini le statut des réfugiés, puis des apatrides, et les définitions qu'elles contiennent permettent de distinguer clairement le réfugié, qui fuit son pays en raison de persécutions subies ou à craindre, de l'apatride, qui se trouve juridiquement dépourvu de lien avec un quelconque Etat, pour des motifs qui ne sont pas nécessairement liés à des craintes de persécution. Un réfugié peut avoir conservé sa nationalité et être en mesure de retourner dans le pays dont il est ressortissant une fois les craintes de persécution disparues, tandis que l'apatride n'a pas nécessairement quitté en raison de persécutions le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle. Il ne s'agit donc pas de situations comparables.

A.4.2. Le Conseil des ministres relève que l'arrêt *a quo* fait référence au statut de protection subsidiaire désormais inscrit à l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980. Ce statut vise l'étranger qui fuit son pays par crainte pour sa vie et qui se voit octroyer un titre de séjour de manière automatique.

A.5. Le Conseil des ministres soutient que le but poursuivi par le législateur est légitime. Il expose que les Conventions de Genève et de New York, qui ne confèrent pas de droit de séjour à leurs bénéficiaires, permettent aux Etats de choisir les procédures d'octroi des statuts qu'elles visent et leurs effets. En Belgique, les autorités compétentes sont distinctes et en accordant aux réfugiés un droit de séjour de durée illimitée, la loi du 15 décembre 1980 a entendu aller au-delà des obligations internationales de la Belgique, limitées à l'interdiction d'appliquer des sanctions pénales à l'égard de l'étranger qui entre en Belgique sans être porteur des documents requis et se déclare réfugié. Le législateur pouvait légitimement s'abstenir d'octroyer un tel droit de séjour à l'apatride reconnu (puisqu'il ne se trouve pas dans une situation comparable de danger et de besoin de protection) et le soumettre au régime général d'autorisation applicable aux étrangers (articles 9, 10 et suivants et 40 et suivants de la loi du 15 décembre 1980). C'est en ce sens que statuent le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

A.6. Le Conseil des ministres soutient que les moyens utilisés sont raisonnablement proportionnés au but poursuivi. Les cours et tribunaux ont estimé à plusieurs reprises que l'absence de droit au séjour ne constitue pas *ipso facto* pour l'apatride reconnu un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme parce que la reconnaissance ne signifie pas nécessairement pour l'apatride une impossibilité absolue de retourner dans le pays d'origine « en vue de lever les autorisations requises pour introduire la demande d'autorisation de séjour conformément à l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 ». Comme la Cour européenne des droits de l'homme (*Ghiban c. Allemagne* du 16 octobre 2004, décision sur la recevabilité), les juridictions belges ont constaté que l'impossibilité de retourner dans le pays d'origine ou de recouvrer la nationalité d'origine n'était pas établie.

Le choix du législateur est d'autant plus justifié que diverses dérives ont été constatées, le statut d'apatride étant parfois volontairement recherché pour bénéficier d'un droit de séjour et d'autres avantages prévus par la loi belge. Le Conseil d'Etat a ainsi qualifié d'« ingénierie juridique », dans des arrêts des 8 avril, 4 juin et 13 juillet 2004, la demande par laquelle certains parents étrangers, ne se conformant pas à leur loi nationale, renoncent délibérément à faire inscrire leur enfant né en Belgique auprès de l'ambassade ou du consulat de leur pays d'origine dans le but d'obtenir la nationalité belge pour leur enfant et de revendiquer par ce biais, pour eux-mêmes, un droit de séjour en tant qu'auteur d'enfant belge.

A.7. Dans son mémoire en réponse, il ajoute que la Convention de New York impose seulement aux Etats signataires d'accorder aux apatrides le régime qu'ils accordent aux étrangers en général et subordonne l'exercice de certains droits à une condition de séjour régulier sur le territoire de l'Etat d'accueil. Le législateur pouvait donc s'en tenir à ses obligations internationales, compte tenu de ce que l'apatride ne se trouve pas dans une situation de danger comparable à celle dans laquelle se trouve le réfugié et de ce que la situation du premier n'est pas toujours involontaire.

Il soutient que l'apatride reconnu peut solliciter un droit de séjour sur la base des articles 9 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 et que l'autorité administrative, qui dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, est tenue de prendre en compte les dispositions protectrices des droits de l'homme. Des recours juridictionnels sont ouverts, les intéressés disposant des moyens prévus par le Code judiciaire pour accélérer la

procédure; ils sont par ailleurs maîtres de la procédure en ce qui concerne la reconnaissance de la qualité de réfugié.

Il conteste enfin l'assimilation de l'absence de reconnaissance d'un droit de séjour à l'apatride à un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et invoque à cet égard la jurisprudence de juridictions judiciaires qui décident que le pouvoir d'appréciation des Etats quant à l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux ne constitue pas une atteinte aux droits garantis par cette disposition. Tel n'est certes pas le cas lorsqu'une décision d'éloignement est prise à l'égard d'un étranger dont l'impossibilité de quitter le territoire belge est établie.

Le Conseil des ministres conteste enfin la pertinence de la référence à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui n'est pas visé dans la question préjudicielle et dont A.G. n'établit pas le lien qu'il aurait avec la situation de l'apatride reconnu.

A.8.1. A titre subsidiaire, le CPAS d'Etterbeek soutient que la disposition en cause n'est pas discriminatoire, aucune disposition de droit international n'obligeant le législateur belge à accorder automatiquement un droit de séjour à l'apatride reconnu. L'application de la réglementation générale, en ce compris le régime de l'autorisation de séjour, a été confirmée par la jurisprudence de la Cour de cassation et par celle du Conseil d'Etat. Comme ce fut le cas pour A.G., l'apatride reconnu dispose ainsi de la possibilité d'être autorisé à séjourner en Belgique, en se conformant à une procédure dont le réfugié reconnu a pu être dispensé par le législateur compte tenu de ce que, dans son cas, le risque de persécution en cas de retour a été vérifié par le Commissariat général aux réfugiés et apatrides, de sorte qu'un droit de séjour automatique pouvait lui être reconnu.

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle régulièrement que la Convention européenne des droits de l'homme ne garantit, comme tel, aucun droit pour un étranger d'entrer ou de résider sur le territoire d'un pays déterminé. La possibilité offerte par la loi du 15 décembre 1980 d'obtenir une autorisation de séjour exclut une violation de l'article 3 de la Convention. Comme la Cour l'a indiqué dans son arrêt n° 95/2008, le pouvoir discrétionnaire dont le ministre est investi par la loi précitée ne l'autorise pas à violer les articles 3 et 8 de la Convention. Dans son mémoire en réponse, il ajoute que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme n'a ni pour objet ni pour effet de consacrer un droit de séjour pour l'étranger, même reconnu apatride, et que l'article 8 de la même Convention est invoqué sans pertinence puisque les développements qui y ont trait dépassent l'objet de la question préjudicielle; en tout état de cause, le respect de la vie privée est garanti par la possibilité d'être autorisé à séjourner sur la base de la réglementation générale et l'article 8 laisse à l'Etat une large marge d'appréciation.

A.8.2. Se référant, comme le juge *a quo*, au statut de protection subsidiaire inscrit à l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 15 septembre 2006, le CPAS d'Etterbeek indique que cette disposition est la transposition des engagements internationaux de la Belgique (directive 2004/83/CE du 29 avril 2004) et prévoit la délivrance d'un permis de séjour d'un an prorogeable et renouvelable. Une telle possibilité de protection subsidiaire existait déjà avant la réforme de 2006, les articles 9, alinéa 3, ancien, et 63/5, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 permettant à l'étranger justifiant de circonstances exceptionnelles (telle l'impossibilité de retourner dans son pays d'origine) d'obtenir une autorisation de séjour de plus de trois mois.

A.8.3. Dans son mémoire en réponse, le CPAS d'Etterbeek ajoute que tout apatride reconnu peut volontairement décider de quitter le territoire belge et qu'il ne lui est pas automatiquement impossible de le faire. Les abus restant toujours possibles, ainsi que l'indique le Conseil des ministres, il est légitime et non disproportionné de ne pas réserver à l'apatride reconnu un droit de séjour automatique. Si l'apatride reconnu démontre qu'il ne peut séjourner régulièrement dans un autre pays, il peut bénéficier de l'aide sociale, la Cour de cassation ayant admis dans son arrêt du 18 décembre 2000 que cette hypothèse constitue un cas de force majeure.

- B -

B.1. L'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, avant sa modification par les articles 28 et 29 de la loi du 15 septembre 2006, disposait :

« Sont considérés comme réfugiés au sens de la présente loi et admis au séjour ou à l'établissement dans le Royaume :

1° l'étranger qui, en vertu des accords internationaux antérieurs à la Convention internationale relative au statut des réfugiés, et des Annexes, signées à Genève, le 28 juillet 1951, possédait en Belgique la qualité de réfugié avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 juin 1953 portant approbation de ladite convention;

2° l'étranger auquel la qualité de réfugié a été reconnue par le Ministre des Affaires étrangères ou par l'autorité internationale à laquelle le Ministre a délégué sa compétence;

3° l'étranger auquel la qualité de réfugié est reconnue par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Est également considéré comme réfugié au sens de la présente loi, l'étranger qui, après avoir été reconnu comme réfugié alors qu'il se trouvait sur le territoire d'un autre Etat partie contractante à la Convention internationale relative au statut des réfugiés, a été autorisé par le Ministre ou son délégué, à séjourner ou à s'établir dans le Royaume, à condition que sa qualité de réfugié soit confirmée par l'autorité visée au premier alinéa, 2° ou 3° ».

B.2. L'article 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose :

« L'apatride et les membres de sa famille sont soumis à la réglementation générale.

Toutefois, lorsque l'apatride est autorisé à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, l'administration communale lui remet un certificat d'inscription au registre des étrangers dont la date d'échéance est antérieure de trois mois à celle du titre de voyage.

Les articles 85 et 92 sont applicables à l'apatride autorisé à séjourner dans le Royaume ».

B.3.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il est reproduit en

B.1, en ce qu'il établit une différence de traitement entre l'étranger auquel la qualité de réfugié est reconnue et qui, par là, est admis au séjour ou à l'établissement dans le Royaume et l'apatride qui, n'étant pas visé par cette disposition, ne peut tirer de la reconnaissance dont il a fait l'objet en cette qualité le droit d'être admis au séjour ou à l'établissement dans le Royaume.

B.3.2. Selon le Conseil des ministres, les réfugiés et les apatrides ne se trouvent pas dans des situations comparables : les deux statuts ne vont pas nécessairement de pair, les réfugiés ayant généralement conservé la nationalité d'un pays où ils pourraient retourner lorsque la situation qui les a fait prendre la fuite aura pris fin et les apatrides n'ayant pas nécessairement quitté par crainte de persécutions le pays dans lequel ils avaient leur résidence habituelle.

B.3.3. Ces étrangers ont en commun de se trouver sur le territoire de la Belgique et de s'y être vu reconnaître un statut sur la base de conventions internationales qui ont pour but de les protéger. Ils se trouvent à cet égard dans une situation comparable.

B.4.1. Selon le CPAS d'Etterbeek, la question préjudicielle serait irrecevable parce qu'au regard du litige soumis au juge *a quo* et portant sur les conditions d'octroi du revenu d'intégration sociale, l'article 49 en cause n'est pas la seule disposition devant être prise en compte et ne saurait, en tant qu'il traite des réfugiés, être le siège d'une discrimination frappant les apatrides.

B.4.2. Il n'appartient ni aux parties ni, en règle, à la Cour de contester l'application ou l'interprétation des dispositions que le juge *a quo* soumet au contrôle de la Cour ou qu'il juge applicables au litige qu'il doit trancher. Sans préjudice de la possibilité, pour la Cour, de reformuler une question préjudicielle, ce n'est que dans l'hypothèse d'une erreur manifeste que la Cour pourrait estimer ne pas devoir y répondre.

B.4.3. En l'espèce, il résulte de la différence de traitement décrite en B.3.1 que les réfugiés reconnus, contrairement aux apatrides reconnus, peuvent, grâce au titre de séjour qu'emporte leur reconnaissance en tant que réfugiés, bénéficier du droit à l'intégration sociale

qui est octroyé par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et qui fait l'objet du litige dont est saisi le juge *a quo*. L'article 3 de cette loi dispose :

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

1° avoir sa résidence effective en Belgique, dans le sens à déterminer par le Roi;

2° être majeure ou assimilée à une personne majeure en application des dispositions de la présente loi;

3° appartenir à une des catégories de personnes suivantes :

- soit posséder la nationalité belge;

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

- soit être inscrite comme étranger au registre de la population;

- soit être un apatride et tomber sous l'application de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954 et approuvée par la loi du 12 mai 1960;

- soit être un réfugié au sens de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

4° ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre ni être en mesure de se les procurer, soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens. Le centre calcule les ressources de la personne conformément aux dispositions du titre II, chapitre II;

5° être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent;

6° faire valoir ses droits aux prestations dont elle peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère ».

La « résidence effective » visée à l'article 3, 1°, précité est subordonnée à une autorisation de séjour sur le territoire du Royaume en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

B.4.4. L'action dont est saisi le juge *a quo* porte sur l'octroi d'un revenu d'intégration sociale. L'examen des conditions d'octroi de ce revenu comporte, notamment, celui du caractère régulier du séjour du demandeur apatride et peut amener le juge à s'interroger sur une différence de traitement qu'il constaterait à cet égard entre des catégories d'étrangers.

Il n'apparaît pas que le juge *a quo* ait posé à la Cour une question qui ne soit manifestement pas pertinente pour trancher le litige qui lui est soumis ou qui repose sur une application ou une interprétation manifestement inexacte des dispositions qu'il prend en compte.

B.4.5. L'exception est rejetée.

B.5. La situation des apatrides en droit international est réglée par la Convention de New York relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954, approuvée par la loi du 12 mai 1960 (ci-après : la Convention de New York); celle des réfugiés l'est par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, approuvée par la loi du 26 juin 1953 (ci-après : la Convention de Genève).

Les deux conventions, qui procèdent, historiquement, de la même démarche, contiennent des dispositions dont la portée est similaire à plusieurs égards. En vertu de l'article 7.1 de la Convention de Genève et de l'article 7.1 de la Convention de New York, la Belgique accorde aux réfugiés et aux apatrides le régime qu'elle accorde aux étrangers en général. En vertu des articles 23 et 24 de la Convention de New York et des articles 23 et 24 de la Convention de Genève, la Belgique doit accorder aux réfugiés résidant régulièrement sur son territoire et aux apatrides résidant régulièrement sur son territoire le même traitement qu'aux nationaux en matière de législation du travail et de sécurité sociale et en matière d'assistance publique; ni les uns, ni les autres ne peuvent, s'ils résident régulièrement sur le territoire, être expulsés, sauf pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public (article 31 de la Convention de New York et article 32 de la Convention de Genève). Aucune des deux conventions ne reconnaît aux personnes qu'elles visent le droit de séjour sur le territoire de l'Etat qui les reconnaît comme réfugiés ou comme apatrides.

B.6. Les apatrides reconnus et les réfugiés reconnus se trouvent ainsi dans des situations largement comparables, compte tenu non seulement de ce que prévoient ces dispositions, mais aussi de ce qu'en leur accordant la reconnaissance en qualité, selon le cas, d'apatride ou de réfugié, l'autorité se reconnaît des devoirs vis-à-vis des intéressés.

B.7. Lorsqu'il est constaté que l'apatride s'est vu reconnaître cette qualité parce qu'il a involontairement perdu sa nationalité et qu'il démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre Etat avec lequel il aurait des liens, la situation dans laquelle il se trouve est de nature à porter une atteinte discriminatoire à ses droits fondamentaux.

Il en résulte que la différence de traitement, en ce qui concerne le droit de séjour, entre l'apatride qui se trouve sur le territoire belge dans une telle situation et le réfugié reconnu n'est pas raisonnablement justifiée.

B.8. Cette discrimination ne provient toutefois pas de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980, qui ne concerne que les réfugiés reconnus en Belgique, mais de l'absence d'une disposition législative accordant aux apatrides reconnus en Belgique un droit de séjour comparable à celui dont bénéficient ces réfugiés.

B.9. C'est au juge *a quo* et non à la Cour qu'il appartient, en application de l'article 159 de la Constitution, de contrôler le cas échéant la constitutionnalité de l'article 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 précité.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Compte tenu de ce qui est dit en B.8, l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, tel qu'il était rédigé avant sa modification par les articles 28 et 29 de la loi du 15 septembre 2006, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 17 décembre 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens