

Numéros du rôle : 586 et 587
Arrêt n° 51/94 du 29 juin 1994

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 151 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, introduits par l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, et d'autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, G. De Baets et E. Cerexhe, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

Par une requête du 7 juillet 1993, rédigée en langue française, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 8 juillet 1993, l'association sans but lucratif Ligue des droits de l'homme, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue Watteu 6, représentée par son conseil d'administration, ayant élu domicile au cabinet de Me J. Fierens et de Me A. Carlier, avocats à 1000 Bruxelles, rue de Wynants 23, demande l'annulation de l'article 151 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, publiée au *Moniteur belge* du 9 janvier 1993, en ce que cet article modifie l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 586 du rôle.

Par une requête du 6 juillet 1993, rédigée en langue néerlandaise, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 juillet 1993 et reçue au greffe le 8 juillet 1993,

1. l'association sans but lucratif Aide aux personnes déplacées, dont le siège est établi à 4500 Huy, rue du Marché 35, représentée par son conseil d'administration,

2. l'association sans but lucratif « Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen », dont le siège est établi à 1210 Bruxelles, rue Gaucheret 164, représentée par son conseil d'administration,

3. l'association sans but lucratif « Vlaams Centrum Integratie Migranten », dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, avenue Rogier 58, représentée par son conseil d'administration,

ayant élu domicile au cabinet de Me L. Denys, avocat à 1210 Bruxelles, rue des Palais 154, demandent l'annulation de la même disposition légale.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 587 du rôle.

II. *La procédure*

Par ordonnances du 8 juillet 1993, le président en exercice a désigné les juges du siège dans chacune des deux affaires conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Dans chacune des deux affaires, les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

La Cour a joint les affaires par ordonnance du 15 juillet 1993.

Conformément à l'article 100 de la loi spéciale, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi le premier et conformément à l'article 63, § 3, alinéa 2, de ladite loi spéciale, le traitement des affaires jointes se poursuit dans la langue de l'affaire introduite en premier.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite, de même que l'ordonnance de jonction, par lettres recommandées à la poste le 31 août 1993 remises aux destinataires les 1er, 2 et 6 septembre 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 1er septembre 1993.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Loi 16, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 15 octobre 1993, et un mémoire rectifié par lettre recommandée à la poste le 29 octobre 1993.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 décembre 1993 et remises aux destinataires le 9 décembre 1993.

Les requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 587 du rôle ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 28 décembre 1993.

L'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 6 janvier 1994.

Par ordonnance du 21 décembre 1993, la Cour a désigné le juge E. Cerexhe pour compléter le siège.

Par ordonnance du même jour, la Cour a prorogé jusqu'au 7 juillet 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 mars 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 31 mars 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 10 mars 1994 remises aux destinataires le 11 mars 1994.

A l'audience du 31 mars 1994 :

- ont comparu :

. Me J. Fierens, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme;

. Me L. Denys, avocat du barreau de Bruxelles, pour les requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 587 du rôle;

. Me B. Lombaert *loco* Me P. Lambert, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges L. François et G. De Baets ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Les dispositions attaquées et leur contexte*

1. L'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale dispose :

« Article 1er. Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il est créé des centres publics d'aide sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide. »

2.1. Avant sa modification par les dispositions qui font l'objet du recours, l'article 57 de la loi précitée disposait :

« Le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité.

Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive.

Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

Toutefois, s'il s'agit d'étrangers qui ne sont ni autorisés ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume ou d'étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume, l'aide se limite à l'aide matérielle et médicale nécessaire pour assurer la subsistance.

Dans ce cas, l'aide matérielle peut n'être assurée que par des prestations en nature.

Cette disposition ne s'applique pas aux candidats réfugiés.

Le centre exerce la tutelle ou à tout le moins assure la garde, l'entretien et l'éducation des enfants mineurs d'âge lorsqu'ils lui sont confiés par la loi, les parents ou des organismes publics.

Le centre effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale. »

2.2. L'article 151 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses remplace l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, lequel dispose :

« Article 57. - § 1er. Sans préjudice des dispositions de l'article 57ter, le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité.

Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive.

Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

§ 2. Par dérogation au § 1er, le centre accorde uniquement l'aide strictement nécessaire pour permettre de quitter le pays :

1° à l'étranger qui s'est déclaré réfugié, a demandé à être reconnu en cette qualité, n'est pas autorisé à séjourner dans le Royaume en cette qualité et auquel un ordre définitif de quitter le pays a été signifié;

2° à l'étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume et auquel un ordre définitif de quitter le pays a été signifié.

Le centre informe sans retard le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences ainsi que la commune concernée de l'acceptation ou du refus de l'intéressé de bénéficier de l'aide visée à l'alinéa précédent.

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.

Il y est également dérogé en cas d'aide médicale urgente.

§ 3. Le centre exerce la tutelle ou à tout le moins assure la garde, l'entretien et l'éducation des enfants mineurs d'âge lorsqu'ils lui sont confiés par la loi, les parents ou les organismes publics.

§ 4. Le centre effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale. »

3. L'article 57, § 1er, fait référence à l'article 57ter, inséré par l'article 152 de la loi du 30 décembre 1992 précitée, qui dispose :

« Article 57ter.- L'aide sociale n'est pas due par le centre mais par l'Etat lorsque, de son propre chef ou obligatoirement en exécution d'une décision administrative, le demandeur d'asile ou l'étranger dont la qualité de réfugié n'a pas été reconnue séjourne dans un centre chargé par l'Etat de lui assurer l'aide nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine. »

4. Les recours portent sur le seul article 57, § 2.

IV. *En droit*

Quant à la recevabilité des mémoires du Conseil des ministres

- A.1 -

Position de la requérante dans l'affaire inscrite sous le numéro 586 du rôle

A.1.1. Le dépôt du (premier) mémoire adressé au greffe le 15 octobre 1993 a été accompli au nom du Conseil des ministres en dehors du mandat *ad litem* et sans qu'il ait été permis ou ratifié. La procédure prévue par l'article 848 du Code judiciaire doit dès lors s'appliquer. Il y a lieu de déclarer le dépôt de ce mémoire non avvenu, et de l'écartier des débats.

Quant au (deuxième) mémoire, déposé à la poste le 29 octobre 1993, il est tardif, la requête en annulation ayant été, dans le cas d'espèce, notifiée le 31 août 1993, et présumée reçue au plus tard le 2 ou 3 septembre 1993. Il y a dès lors lieu de l'écartier des débats.

Position des requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 587 du rôle

A.1.2. Le premier mémoire n'ayant pas été approuvé par le Conseil des ministres, il doit être écarté des débats conformément aux articles 440 et 848 et suivants du Code judiciaire.

Le second mémoire doit être écarté en raison de sa tardiveté.

- B.1 -

B.1.1. Le Conseil des ministres a adressé deux mémoires à la Cour, l'un expédié le 18 octobre 1993, l'autre le 3 novembre 1993.

Les parties requérantes contestent la recevabilité des deux mémoires, le premier sur la base des articles 440, 848 et suivants du Code judiciaire en ce qu'il n'a pas été approuvé ou ratifié par le Conseil des ministres au nom duquel il était introduit, le second en raison de sa tardiveté.

B.1.2. Les articles 440, 848 et 849 du Code judiciaire sont applicables à titre supplétif en matière d'intervention volontaire dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec les dispositions par lesquelles la loi spéciale du 6 janvier 1989 règle cette matière devant la Cour d'arbitrage.

B.1.3. Le mandat *ad litem* habilite l'avocat à déposer les mémoires requis par le litige. Le mémoire adressé à la Cour en premier lieu, celui du 18 octobre 1993, est donc recevable.

B.1.4. En application de l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, le Conseil des ministres a reçu notification, le 1er septembre 1993, des recours en annulation. Son second mémoire, déposé à la poste le 3 novembre 1993, n'a pas été introduit dans le délai. Il n'est pas recevable.

Quant au fond

- A.2 à A.6 -

Position de la requérante dans l'affaire inscrite sous le numéro 586 du rôle

A.2.1. Il résulte des arrêts n° 25/90 et 20/93 que l'étranger jouit autant que le citoyen belge du droit à l'égalité, sous réserve toutefois de la faculté de dérogation prévue à l'article 128 de la Constitution.

A.2.2. L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale limite ou supprime l'aide sociale à l'égard de deux catégories d'étrangers : ceux qui se sont déclarés réfugiés, ont demandé à être reconnus en cette qualité, ne sont pas autorisés à séjourner dans le Royaume en cette qualité et auxquels un ordre définitif de quitter le pays a été signifié, d'une part, et ceux qui séjournent illégalement dans le Royaume et auxquels un ordre définitif de quitter le pays a été signifié, d'autre part.

Les limitations de l'aide sociale varient selon la période concernée : tant que l'ordre de quitter le pays n'est pas parvenu à échéance, le centre public d'aide sociale accorde uniquement l'aide strictement nécessaire pour permettre de quitter le pays; 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, l'aide sociale prend fin. Dans ce dernier cas cependant, il est dérogé à la suppression de l'aide sociale pendant le temps strictement nécessaire pour permettre effectivement à l'étranger de quitter le territoire et au maximum pendant un mois. Il y est également dérogé en cas d'aide médicale urgente.

Ces mesures visent à maîtriser le coût des frais de l'aide sociale à charge de l'Etat en limitant les conditions de l'octroi de cette aide et à assurer rigoureusement l'éloignement effectif du territoire des personnes en séjour illégal.

A.2.3. La disposition attaquée instaure un régime discriminatoire entre les étrangers en séjour illégal sur le territoire belge et les candidats réfugiés auxquels le statut est refusé, d'une part, et les Belges et les étrangers autorisés à séjourner dans le Royaume ou dont le droit au séjour n'a pas encore fait l'objet d'une décision, d'autre part.

Première branche du moyen

A.2.4. En limitant ou en supprimant le droit à l'aide sociale pour certaines catégories d'étrangers, le législateur viole le principe du respect de la dignité humaine, principe général de notre droit, l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques approuvé par la loi du 15 mai 1981, dispositions ayant effet direct en droit interne.

Le droit à l'aide sociale fait partie des droits de l'homme, est consacré par l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 précitée et garantit à tout individu la possibilité de vivre dans la dignité, sans condition de nationalité ou de régularité de séjour dans le pays, notamment. Ce droit est d'ailleurs garanti par les dispositions conventionnelles susvisées et fait partie des droits et libertés garantis aux Belges par l'article 6bis de la Constitution.

A.2.5. Le droit à l'aide sociale n'est qu'un *minimum minimorum* : tel est l'enseignement de l'arrêt n° 21.190 du Conseil d'Etat du 21 mai 1981, qui précise que le principe du respect de la dignité humaine est un principe limitatif. Dès lors, si l'aide strictement nécessaire pour quitter le pays, ou l'aide médicale urgente, était suffisante pour garantir le respect de la dignité humaine, *quod non*, les nouvelles dispositions seraient à l'évidence superflues, puisque le droit à l'aide sociale n'est pas plus que ce qui est nécessaire. Mais il tombe sous le sens que la dignité humaine implique bien plus que le droit d'obtenir les moyens de quitter le pays ou d'être soigné en cas d'urgence uniquement.

Deuxième branche du moyen

A.2.6. En limitant ou en supprimant le droit à l'aide sociale pour certaines catégories d'étrangers, le législateur viole l'engagement qu'il a pris en donnant son assentiment à l'article 11.1 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels approuvé par la loi du 15 mai 1981 et à l'article 13 de la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961.

A.2.7. Selon la jurisprudence de la Cour, les droits garantis aux Belges par l'article 6*bis* de la Constitution comprennent « à tout le moins des droits et libertés résultant des dispositions ayant un effet direct ». Elle n'a donc pas formellement exclu les dispositions internationales habituellement considérées comme dépourvues d'effet direct et n'a pas défini non plus la notion d'effet direct aux contours incertains. L'on doit donc examiner les effets des deux dispositions conventionnelles précitées au regard des articles 6, 6*bis* et 128 de la Constitution.

Il apparaît de la jurisprudence de la Cour de cassation (arrêt du 20 décembre 1990) et du Conseil d'Etat (arrêt du 6 septembre 1989) que lorsque des dispositions de droit international sont inscrites dans l'ordre juridique interne ou que leur but y a été atteint, les Etats ont l'obligation directe et immédiate de ne plus y déroger (effet de standstill). Ainsi, les articles 6 et 6*bis* de la Constitution englobent des dispositions conventionnelles internationales plus larges que celles qui ont un strict effet direct dans l'ordre interne et incluent celles qui imposent une obligation de standstill aux Etats contractants.

En l'espèce, les deux dispositions précitées ont été mises en oeuvre par la loi du 8 juillet 1976. L'Etat belge ne peut régresser dans leur mise en oeuvre en restreignant, par la législation attaquée, le principe énoncé à l'article 1er de cette loi.

Position des requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 587 du rôle

A.3.1. Jusqu'à présent, le seul critère pour accorder l'aide sociale était la nécessité; le statut juridique du nécessiteux n'était pas un élément d'appréciation dans l'article 1er de la loi sur les centres publics d'aide sociale. L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 établit une distinction entre les étrangers en séjour illégal sur le territoire belge et les (candidats) réfugiés auxquels le statut a été refusé, d'une part, et les étrangers admis ou autorisés à résider ou à s'établir dans le Royaume et les étrangers dont le droit de séjour n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive, d'autre part. Il limite au détriment de la première catégorie d'étrangers le droit à l'aide sociale qui vise à donner à chacun la possibilité de mener une vie conforme à la dignité humaine et qui est un principe général du droit garanti par l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981, l'article 11.1 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981, et l'article 13 de la Charte sociale européenne, signée à Turin le 13 octobre 1961 et approuvée par la loi du 11 juillet 1990.

A.3.2. Selon l'arrêt n° 20/93 de la Cour, les étrangers peuvent, eu égard à l'article 128 de la Constitution, se prévaloir des articles 6 et 6*bis* de celle-ci s'ils se trouvent sur le territoire belge (ce qui est le cas) et s'il n'y est pas dérogé par une loi : cette condition n'est en l'occurrence pas applicable puisque l'article 128 de la Constitution ne concerne que les exceptions déterminées par la loi à l'égard des étrangers par rapport aux Belges, mais non quant aux étrangers entre eux, et que les dispositions attaquées font une distinction non entre Belges et étrangers, mais bien entre étrangers.

A.3.3. L'objectif budgétaire poursuivi par la disposition attaquée ne peut être admis, les problèmes budgétaires de l'Etat ne l'autorisant pas à faire une distinction entre différentes catégories d'étrangers; en effet, pareille distinction reposant sur des motifs économiques ne peut jamais justifier de manière objective et raisonnable le fait de léser certaines catégories d'étrangers par rapport à d'autres (cf. article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

Quant à l'objectif d'assurer l'éloignement effectif du territoire des étrangers en question, les moyens employés pour l'atteindre n'y sont pas proportionnés; l'un et les autres sont confondus par la disposition attaquée : si l'Etat veut que les étrangers devant quitter le territoire le fassent réellement, des mesures appropriées doivent être prises afin d'exécuter effectivement - le cas échéant par la contrainte - les mesures d'éloignement plutôt que de ne pas prendre des mesures d'éloignement effectives et d'abandonner les intéressés à leur sort.

A.3.4. Dans le contrôle qu'elle exerce, la Cour prend en compte la nature des principes en cause : plus ils sont importants, moins il est facile de justifier, dans le cadre des articles 6 et *bis* de la Constitution, une distinction qui les viole. Le principe en cause ici est celui de la dignité humaine : inscrit à l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976, il est plus important que les restrictions que l'article 57 peut apporter à l'étendue de l'aide sociale et, comme le Conseil d'Etat l'a décidé sous l'empire de l'ancien article 57 (arrêt n° 37.048 du 22 mai 1991), celui-ci n'empêche pas que les étrangers en cause ont également droit à la dignité humaine.

A.3.5. L'Etat belge a l'obligation de respecter ce droit en raison de traités internationaux qu'il a signés et que la Cour prend en compte (arrêt n° 18/90); ceux-ci comprennent deux dispositions dont on admet qu'elles introduisent des effets directs, à savoir l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdisant de soumettre quelqu'un à des traitements inhumains ou dégradants (l'importance de l'article 3 précité a récemment encore été soulignée par l'approbation, par la loi du 7 juin 1991, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants). Dès lors qu'un traitement inhumain et dégradant porte atteinte à la dignité humaine et que le but de l'aide sociale est de faire en sorte qu'il ne soit pas porté atteinte à la dignité humaine, la disposition attaquée, en supprimant cette aide, emporte nécessairement des traitements inhumains et dégradants.

Si l'aide strictement nécessaire pour quitter le pays était suffisante pour respecter la dignité humaine, la disposition légale entreprise serait superflue, étant donné que le droit à l'aide sociale ne comprend que ce qui est nécessaire.

A.3.6. Parmi les dispositions conventionnelles dont l'effet direct n'est pas établi, l'on relève l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui reconnaît le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, et l'article 13 de la Charte sociale européenne garantissant le droit à l'assistance sociale et médicale. Toutefois, en approuvant ces traités, la Belgique s'est engagée à n'édicter en tout cas aucune loi signifiant un retour en arrière par rapport aux dispositions visées dans ces conventions. L'effet « standstill » implique qu'aucune loi ne peut être approuvée qui signifie un retour en arrière dans la réalisation des droits et libertés prévus dans les conventions n'ayant pas d'effets directs (Cass., 20 décembre 1990 et C.E., n° 32.988 et 32.989 du 6 septembre 1989). Or, les droits des étrangers en séjour illégal en Belgique sont réduits par les dispositions légales attaquées par rapport à l'article 57 tel qu'il était antérieurement en vigueur, alors qu'il peut être admis que l'article 57 est l'application notamment des articles 11.1 et 13 précités.

Position du Conseil des ministres

A.4.1. Tout étranger, même en situation illégale, a droit à l'aide sociale; l'article 57, ancien ou nouveau, de la loi du 8 juillet 1976 se rapporte aux modalités et à l'étendue du droit à l'aide sociale.

A.4.2.(*Ratione materiae*) La loi de 1992 vise à mettre fin à l'interprétation extensive que la jurisprudence avait donnée à la notion de « subsistance » utilisée par l'ancien article 57. Alors que le législateur de l'époque avait considéré que l'aide sociale ne pouvait être envisagée de la même manière selon qu'on la situe à court terme (ainsi, les besoins immédiats des étrangers dont la présence sur le territoire belge est précaire) ou à long terme (ainsi, l'insertion de l'intéressé dans le tissu collectif), la jurisprudence des chambres de recours et du Conseil d'Etat ont considéré que les étrangers en séjour illégal pouvaient bénéficier d'une aide sociale équivalente à celle octroyée aux autres personnes démunies.

La nouvelle loi entend revenir à la conception initiale du législateur en limitant, vu la précarité, l'aide sociale à ce qui est strictement nécessaire pour permettre à l'étranger de quitter le pays. En revanche, l'assistance peut être non seulement matérielle et médicale comme par le passé, mais également psychologique ou juridique (y compris une bourse afin de permettre de réintégrer, dans la dignité, le pays d'origine).

A.4.3. En cela, la loi est inévitablement liée à des considérations budgétaires.

A.4.4.(*Ratione personae*) Contrairement à l'ancien article 57, la nouvelle disposition s'applique aux réfugiés en voie de quitter le territoire puisque le législateur a entendu prendre en compte l'irrégularité, donc la précarité, de la situation des intéressés.

A.4.5.(*Ratione temporis*) Hier comme aujourd'hui, le législateur a considéré que l'aide sociale ne pouvait être supprimée avant le départ effectif de l'étranger. Le seul élément neuf est le délai préfix d'un mois, qui ne concerne que les étrangers qui se soustraient volontairement à un ordre de quitter le territoire.

A.4.6. Si la disposition en cause ne tenait pas compte de la précarité de la situation des intéressés, elle créerait une discrimination au détriment des autres bénéficiaires de l'aide sociale; elle réalise au contraire, non une égalité formelle mais une égalité véritable des bénéficiaires, conforme au concept d'individualisation de l'aide sociale mis en oeuvre par la loi de 1976.

A.4.7. L'exigence de dignité humaine est tout à la fois la mesure de la loi et son objectif, la préoccupation du législateur étant d'assurer une aide sociale suffisante pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Par conséquent, toute discussion sur le caractère directement applicable ou non de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques apparaît, en l'espèce, assez oiseuse. Il faut maintenant montrer que le législateur a veillé à maintenir un rapport raisonnable de proportionnalité entre les dispositions litigieuses et l'exigence de dignité humaine.

A.4.8.(*Ratione materiae*) En ne limitant plus l'aide sociale destinée à l'étranger en voie de partance à l'assistance matérielle ou morale (voy. A.4.2), le législateur a permis aux centres publics d'aide sociale d'apprécier librement et de manière autonome la nature et, s'il y a lieu, le montant de l'aide qu'il estime nécessaire pour permettre à l'étranger de quitter le pays et ce, de manière conforme à la dignité humaine jusqu'au jour du départ.

A.4.9.(*Ratione personae*) L'étranger a la possibilité de demander au ministre de l'Intérieur de surseoir, pour raison humanitaire, à l'exécution de l'ordre de quitter le pays (voy. circulaire du 2 mars 1993 du ministère de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement concernant la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses). S'il est fait droit à sa demande, l'aide sociale est maintenue selon les modalités définies à l'article 57, § 2, alinéa 1er.

A.4.10. (*Ratione temporis*) La limitation de l'aide sociale à ce qui est « strictement nécessaire pour permettre de quitter le pays » ne concerne que les étrangers qui se sont vu notifier un ordre définitif de quitter le territoire, ce qui suppose l'épuisement de toutes les voies de recours. Le souci du législateur est d'éviter qu'un étranger se voie accorder une « aide strictement nécessaire pour permettre de quitter le pays », alors même qu'un doute subsiste quant à son rapatriement. On en veut pour preuve supplémentaire que, si l'étranger n'a pas quitté la Belgique le jour de l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire, l'aide sociale est tout de même maintenue « pendant le temps strictement nécessaire pour permettre effectivement à l'intéressé de quitter le territoire ».

Il faut tenir compte à cet égard de ce que l'aide sociale peut être prolongée au-delà du délai d'un mois prévu par l'article 57, § 2, alinéa 4, lorsqu'il s'agit d'une aide médicale urgente (article 57, § 2, dernier alinéa) et lorsque, de son propre chef ou, obligatoirement, en exécution d'une décision administrative, le demandeur d'asile ou l'étranger dont la qualité de réfugié n'a pas été reconnue séjourne dans un centre chargé par l'Etat de lui assurer l'aide nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

Réponse de la requérante dans l'affaire inscrite sous le numéro 586 du rôle

A.5.1. Il est répondu à titre subsidiaire que le mémoire reproduit toutes les considérations figurant déjà dans la requête.

A.5.2. A l'appui des considérations développées dans la première branche du moyen (A.2.4 et A.2.5), l'on doit prendre en compte le rapport adressé à l'O.N.U. par le Gouvernement belge le 13 mai 1993 (soit après la mise en vigueur de la loi attaquée) et relatif à l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans lequel l'on peut lire que « l'aide sociale n'étant pas réservée aux seuls nationaux, la loi exclut également toute condition préalable et quantitative de résidence en Belgique. Seul doit être pris en compte le fait de la présence en Belgique d'un indigent, indépendamment de son statut de résident. La généralité des termes de la loi exclut que l'on puisse réserver l'aide sociale aux seuls étrangers régulièrement inscrits aux registres de la population ou des étrangers de la commune et que le séjour régulier sur le territoire du pays ne peut en aucun cas être considéré comme une condition exclusive ».

A.5.3. L'on ne peut soutenir que les dispositions attaquées suffisent pour garantir la dignité humaine puisque, dans l'esprit du législateur, elles constituent une exception à son principe; elles visent d'ailleurs explicitement l'hypothèse d'une suppression de principe du droit à l'aide sociale (« L'aide sociale prend fin à dater... »).

Si la dignité humaine pouvait être garantie par le seul droit à l'aide médicale urgente et les moyens nécessaires à quitter un pays, on n'aperçoit pas pourquoi les centres publics d'aide sociale accordent journalièrement de multiples autres formes d'aide sociale, ni pourquoi les principaux instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme consacrent d'autres droits et libertés que ceux-là.

A.5.4. A l'appui des considérations développées dans la seconde branche du moyen (A.2.6 et A.2.7), l'on doit également tenir compte du rapport précité (A.5.2) qui place l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976, et en particulier le droit à l'aide sociale, au sein de la sphère des droits de l'homme et confirme qu'il y va de la mise en oeuvre de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'effet de « standstill » des dispositions du Pacte, d'ailleurs admis par ce rapport, le fut aussi, en ce qui

concerne l'article 13, 2, *littera c*), du Pacte, par la Cour (arrêt n° 33/92). Le Gouvernement belge, tout en affirmant le respect scrupuleux de l'article 11 du Pacte par l'adoption de loi du 8 juillet 1976 et en reconnaissant l'effet de « standstill », ne peut en même temps régresser dans cette mise en oeuvre.

A.5.5. Dès lors que le séjour régulier ne peut être considéré comme une condition de l'aide sociale, l'on ne peut admettre qu'une atteinte au droit que cette aide constitue soit justifiée par le souci d'assurer l'exécution d'un ordre de quitter le territoire : indépendamment des questions relatives à l'efficacité de la mesure, le législateur ne peut au prix d'une telle atteinte pallier les carences éventuelles de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. L'objectif lié à la maîtrise des dépenses budgétaires ne justifie pas davantage cette atteinte.

Réponse des requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 587 du rôle

A.6.1. Il est répondu à titre subsidiaire et en faisant usage du second mémoire du Conseil des ministres.

A.6.2. Le droit à l'aide sociale n'appartient pas à quiconque mais à ceux qui séjournent sur le territoire belge et sont en état de besoin.

A.6.3. Le Conseil des ministres admet que les articles 1er et 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 doivent être lus conjointement mais n'explique pas comment ils se concilient. Si l'article 57, § 2, limite l'aide sociale en en privant, à compter de l'échéance qu'il fixe, ceux qui, en état de besoin, se trouvent sur le territoire belge, il porte atteinte au principe de l'article 1er. Sinon, il n'a pas de sens puisqu'il ne modifie pas la loi (en ce sens, M. NYS, *Revue du droit des étrangers*, 1993, n° 72, p. 15).

A.6.4. Le but véritable de la disposition attaquée est de mettre fin à l'inefficacité de la politique d'expulsion : seuls 10 p.c. des étrangers en possession d'un ordre de quitter le territoire le faisant volontairement, l'on veut - fût-ce en violant la dignité humaine - acculer les autres à quitter d'eux-mêmes le pays.

A.6.5. Le fait de séjourner légalement ou non en Belgique est étranger aux objectifs de l'aide sociale : cette distinction n'est donc pas pertinente; si l'on veut mettre fin à l'aide sociale des étrangers séjournant illégalement en Belgique, il faut les éloigner du territoire.

A.6.6. Les exemples de non-droit à l'aide sociale cités par le Conseil des ministres sont ceux de situations qui ne sont pas comparables à celle dénoncée par les requérantes et où les intéressés ont toujours une alternative sauvegardant la dignité humaine (les revenus non mentionnés dans la déclaration inexacte ou incomplète, le droit à d'autres revenus, la possibilité de travailler).

A.6.7. L'on ne peut confondre une limitation du droit à l'aide sociale - ce qu'entendrait être l'ancien article 57, interprété toutefois trop largement, selon le Conseil des ministres (A.4.2), par la jurisprudence -et la suppression pure et simple de celle-ci.

A.6.8. L'explication selon laquelle l'aide sociale « se prolonge en tout état de cause jusqu'au moment où le bénéficiaire a effectivement passé la frontière » est incompatible avec les dispositions attaquées qui mettent fin à l'aide sociale même si l'étranger reste présent sur le territoire belge plusieurs mois après la notification de l'ordre définitif de quitter le territoire.

A.6.9. La circulaire ministérielle citée sous A.4.9, qui n'a pas été publiée au *Moniteur belge* et n'a pas été communiquée par le Conseil des ministres, déroge manifestement à la loi. Il ne peut donc en être tenu compte pour démontrer que la dignité humaine est respectée.

A.6.10. L'aide dispensée dans un centre visé à l'article 57ter étant plus coûteuse que l'aide sociale accordée à ceux qui occupent un logement de leur propre initiative, l'objectif de la loi ne serait pas atteint si elle était interprétée comme permettant à ceux qui peuvent être privés du droit à l'aide sociale sur la base de l'article 57, § 2, de bénéficier de l'aide sociale illimitée dans le temps sur la base de l'article 57ter (A.4.10).

- B.2 à B.5 -

B.2.1. La requérante dans l'affaire portant le numéro 586 du rôle dénonce une discrimination entre les étrangers en séjour illégal sur le territoire belge ou auxquels le statut de réfugié a été refusé, d'une part, et les Belges et les étrangers autorisés à séjourner dans le Royaume ou dont le droit au séjour n'a pas encore fait l'objet d'une décision, d'autre part.

Les requérantes dans l'affaire portant le numéro 587 du rôle dénoncent une discrimination entre les étrangers en séjour illégal sur le territoire belge ou auxquels le statut de réfugié a été refusé, d'une part, et les étrangers admis ou autorisés à résider ou à s'établir dans le Royaume ainsi que les étrangers dont le droit au séjour n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive, d'autre part.

B.2.2. Par les mots « séjour illégal sur le territoire belge », les requérantes visent la situation de l'étranger qui, selon les termes de l'article 57, § 2, 2°, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, « séjourne illégalement dans le Royaume et auquel un ordre définitif de quitter le pays a été signifié »; en parlant de « (candidat) réfugié auquel le statut a été refusé », les requérantes visent celui qui, selon les termes de l'article 57, § 2, 1°, de la même loi, « s'est déclaré réfugié, a

demandé à être reconnu en cette qualité, n'est pas autorisé à séjourner dans le Royaume en cette qualité et auquel un ordre définitif de quitter le pays a été signifié ».

B.3. L'article 191 de la Constitution (ancien article 128) dispose comme suit :

« 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. »

Les étrangers peuvent donc invoquer les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*) à la double condition que, comme en l'espèce, ils se trouvent sur le territoire de la Belgique et que la loi n'ait pas fait d'exception en ce qui les concerne.

B.4.1. L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, qui fait l'objet des recours, réduit l'aide sociale pour deux catégories d'étrangers ayant reçu un ordre de quitter le territoire. Il établit ainsi une distinction entre ces étrangers, d'une part, et les Belges et les autres étrangers, d'autre part.

B.4.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.3. Lorsqu'un Etat qui entend limiter l'immigration constate que les moyens qu'il emploie à cet effet ne sont pas ou ne sont guère efficaces, il n'est pas déraisonnable qu'il ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs face aux besoins de ceux, d'une part, qui séjournent légalement sur son territoire (ses nationaux et certaines catégories d'étrangers), et des étrangers, d'autre part, qui s'y trouvent encore après avoir reçu l'ordre de le quitter. En disposant de telle manière que celui qui a reçu un ordre définitif de quitter le territoire avant une date déterminée sache que s'il n'a pas obtempéré, il ne recevra, un mois après cette date, plus aucune aide des centres publics d'aide sociale, à la seule exception de l'aide médicale urgente, le législateur a adopté, afin d'inciter l'intéressé à obéir à l'ordre reçu, un moyen dont les effets permettent d'atteindre l'objectif poursuivi. Ce moyen n'est pas disproportionné à cet objectif dès lors qu'il garantit à l'intéressé l'aide matérielle nécessaire pour quitter le territoire, pendant un mois, et l'aide médicale urgente, sans délai.

B.4.4. Enfin, l'argument tiré par les requérantes de la non- exécution prétendue de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (A.3.3, A.5.5 et A.6.4) revient à soutenir que s'il était fait plus fréquemment usage de la contrainte physique, la mesure critiquée ne serait pas nécessaire. Le grief est d'autant moins fondé que les requérantes s'appuient sur le principe d'égalité et que le procédé qui semble avoir leur préférence ne créerait pas une moindre inégalité que celle qui est critiquée.

B.5.1. Les parties requérantes invoquent la violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 11.1 du Pacte relatif aux droits sociaux et culturels et de l'article 13 de la Charte sociale européenne, combinés avec les articles 6 et *6bis* de la Constitution (actuellement les articles 10 et 11).

B.5.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique, rendues applicables dans l'ordre juridique interne par un acte d'assentiment et ayant effet direct.

B.5.3. L'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose que nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et l'article 7, première phrase, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonce : « Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ».

B.5.4. On doit entendre par torture ou par traitement cruel ou inhumain tout acte par lequel une douleur aiguë ou des souffrances graves, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées, par exemple dans le but d'obtenir des renseignements ou des aveux de la victime, de la punir, de faire pression sur elle ou sur des tiers ou d'intimider. Quant aux traitements dégradants, ils s'entendent de tout acte qui cause à celui qui y est soumis, aux yeux d'autrui ou aux siens, une humiliation ou un avilissement graves.

La limitation, résultant des dispositions attaquées, du droit à l'aide sociale ne constitue ni une torture, ni un traitement inhumain, ni un avilissement ou une humiliation grave.

Le moyen selon lequel la discrimination alléguée résulterait d'une atteinte aux dispositions invoquées ne peut être accueilli.

B.5.5. L'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966, énonce :

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »

Cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 2.1 du même Pacte, qui énonce :

« Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. »

Le droit à un niveau de vie suffisant et à une amélioration constante des conditions d'existence reconnu par le Pacte « à toute personne » ne peut raisonnablement s'entendre sans restriction. Il ne peut s'agir, pour chaque Etat, que des personnes dont il a la charge. On ne peut compter au nombre de celles-ci, bien qu'ils se trouvent sur le territoire, les étrangers qui ont reçu l'ordre de le quitter, après qu'il a été établi que les conditions mises à leur séjour n'étaient pas ou n'étaient plus respectées.

B.5.6. Il ressort de l'article 13 de la Charte sociale européenne que la Belgique, « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale », s'est engagée « à veiller à ce que toute personne » se trouvant dans un état de besoin « puisse obtenir une assistance appropriée » et « à prévoir » qu'elle puisse « obtenir (...) toute aide personnelle (...) pour prévenir, abolir ou alléger (cet) état ».

Sans qu'il soit besoin d'examiner si l'article 13 est directement applicable dans l'ordre juridique interne, il suffit de relever que l'article 13.4 ajoute que l'assistance et l'aide ainsi prévues doivent l'être sur un pied d'égalité à l'endroit des nationaux et des ressortissants des autres Parties contractantes « se trouvant légalement sur (le) territoire » des Etats signataires. La disposition incriminée, qui traite différemment les bénéficiaires de l'aide sociale en fonction non pas de leur nationalité, mais du caractère régulier ou non de leur séjour sur le territoire belge, n'est donc pas susceptible de porter atteinte à un droit qui serait garanti par l'article 13 précité.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 29 juin 1994, par le siège précité dans lequel le juge H. Boel, légitimement empêché, a été remplacé pour le présent prononcé par le juge K. Blanckaert.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior