

Numéro du rôle : 1986
Arrêt n° 148/2001 du 20 novembre 2001

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale et l'article 57, § 2, de la même loi, modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996, posées par le Tribunal du travail d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, des juges L. François, M. Bossuyt, J.-P. Snappe et J.-P. Moerman, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par jugement du 14 juin 2000 en cause de M. Bairamovski et M. Memed contre le centre public d'aide sociale d'Anvers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 27 juin 2000, le Tribunal du travail d'Anvers a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution si la disposition en question de la loi organique des C.P.A.S. signifie qu'un ordre de quitter le territoire - conformément au modèle figurant à l'annexe 13^{quater} et basé sur le refus de prendre en considération une deuxième demande d'asile - est définitif et exécutoire, alors qu'une procédure en annulation de cet ordre est encore pendante devant le Conseil d'Etat ? Y a-t-il un but objectif et proportionné pour instaurer une inégalité entre les étrangers qui ont engagé une procédure en annulation d'un ordre de quitter le territoire qui est lié à la décision d'irrecevabilité d'une première demande d'asile et les étrangers qui ont engagé une procédure en annulation d'un ordre qui est lié au refus de prendre en considération une deuxième demande d'asile ?

L'article 1er de la loi organique des C.P.A.S. viole-t-il les articles 10 et 11 *juncto* l'article 23 de la Constitution en tant qu'il serait interprété en ce sens qu'aucune aide ne peut être accordée avec effet rétroactif à la date de la demande, alors que conformément à la loi du 7 août 1974 instituant le droit au minimum de moyens d'existence, les personnes qui ont droit au minimum de moyens d'existence reçoivent, elles, une aide à partir de la date de la demande ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Selon le jugement interlocutoire rendu le 5 avril 2000 par le Tribunal du travail d'Anvers, M. Bairamovski et M. Memed sont des Roms/Tsiganes nés en Macédoine qui ont demandé, le 8 mars 1994, à être reconnus en qualité de réfugiés politiques en Belgique. Leur recours contre la décision de refus du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a été rejeté le 23 juin 1997 par la Commission permanente de recours des réfugiés. Le 1er octobre 1997, ils ont reçu l'ordre de quitter le territoire.

Ils ont introduit une deuxième demande d'asile le 29 avril 1998. L'Office des étrangers a décidé de ne pas prendre cette demande en considération et leur a signifié un nouvel ordre de quitter le territoire (« annexe 13^{quater} »). Ils ont introduit devant le Conseil d'Etat des recours en annulation et des demandes de suspension en extrême urgence contre le refus de prendre en considération leur deuxième demande. Ces recours ont été rejetés par arrêts du 2 novembre 1998.

Le 18 mars 1999, M. Bairamovski et M. Memed ont demandé une aide au C.P.A.S. d'Anvers, aide qui leur a été refusée par décision du 14 avril 1999, faute d'un titre de séjour valable. Le juge *a quo* est actuellement saisi de leur recours contre cette décision. Durant cette procédure, ils ont introduit, à une date non précisée, une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999.

Le Tribunal du travail fait référence à l'arrêt de la Cour n° 43/98 du 22 avril 1998 et en conclut que les demandeurs d'asile qui ont attaqué devant le Conseil d'Etat la décision de refus du Commissaire général ou de la Commission permanente de recours ont encore droit à une aide aussi longtemps qu'il n'a pas été statué sur leur requête.

Le Tribunal fait observer qu'il s'agit également, dans le cas d'espèce, d'un demandeur d'asile débouté dont le recours contre le refus de la deuxième demande d'asile, introduit conformément à l'article 51/8 de la loi sur les étrangers, est pendant devant le Conseil d'Etat.

M. Bairamovski et M. Memed demandent au Tribunal de poser une question préjudicielle sur la compatibilité de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (en abrégé : loi organique des C.P.A.S.) avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant qu'une distinction est faite entre les étrangers qui introduisent auprès du Conseil d'Etat un recours contre un ordre de quitter le territoire consécutif à une décision d'irrecevabilité de leur première demande d'asile et les étrangers qui introduisent un recours contre un tel ordre lié au refus de prendre en considération une deuxième demande d'asile. Le Tribunal décide de poser la question à la Cour.

Le Tribunal a également donné suite à la question préjudicielle soulevée par l'auditeur du travail concernant l'article 1er de la loi organique des C.P.A.S., en tant qu'il ne peut pas être accordé d'aide avec effet rétroactif, alors que les personnes qui ont droit au minimum de moyens d'existence sur la base de la loi du 7 août 1974 obtiennent quant à elles cette aide à partir de la date de leur demande.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 27 juin 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 août 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 août 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 2000.

Par ordonnances des 29 novembre 2000 et 29 mai 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 27 juin 2001 et 27 décembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 16 mai 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 6 juin 2001.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à ses avocats, par lettres recommandées à la poste le 17 mai 2001.

Par ordonnance du 22 mai 2001, la Cour a complété le siège par les juges J.-P. Snappe et J.-P. Moerman.

A l'audience publique du 6 juin 2001 :

- a comparu Me N. Weinstock, *loco* Me E. Maron et Me N. Van Laer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Arts et J.-P. Moerman 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 organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

Quant à la première question préjudicielle

A.1.1. Le Conseil des ministres rappelle la jurisprudence de la Cour concernant l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S. (n^{os} 43/98, 108/98, 80/99 et 57/2000) et en conclut que cet article doit bien être appliqué, étant donné qu'en l'espèce, il n'a pas été introduit de recours devant le Conseil d'Etat contre une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après : C.G.R.A.) ou de la Commission permanente de recours des réfugiés (ci-après : C.P.R.R.). Le Conseil des ministres constate que le Tribunal du travail d'Anvers n'a pas examiné si l'une de ces catégories de personnes était en cause, et il considère que la première question préjudicielle est donc sans objet.

A.1.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la situation de l'étranger dont la demande d'asile a été rejetée par l'Office des étrangers et qui introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre l'ordre de quitter le territoire (annexe 13^{quater}) n'est pas comparable à celle de l'étranger qui attaque devant le Conseil d'Etat un ordre de quitter le territoire consécutif à un rejet de sa demande d'asile par le C.G.R.A. ou par la C.P.R.R.

A.1.3. En ordre plus subsidiaire, le Conseil des ministres soutient qu'à travers l'article 57, § 2, le législateur poursuit un but légitime et a opéré une distinction qui repose sur un critère objectif.

Il fait référence aux arrêts dans lesquels la Cour a reconnu que le but poursuivi par le législateur était légitime (n^{os} 51/94 et 43/98). Les considérations budgétaires de même que le principe général de droit *non bis in idem* justifient, selon le Conseil des ministres, que la poursuite de l'aide sociale soit limitée aux réfugiés qui ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre les décisions de refus du C.G.R.A. ou de la C.P.R.R.

Selon le Conseil des ministres, il existe une distinction objective entre l'étranger qui attaque une décision de rejet de sa demande après qu'une première demande a été rejetée et un étranger qui a introduit un recours contre une décision négative du C.G.R.A. ou de la C.P.R.R.

En outre, estime le Conseil des ministres, cette distinction est proportionnée à l'objectif poursuivi et n'induit pas d'effets excessifs : en effet, l'étranger concerné a déjà pu faire valoir tous ses droits devant diverses instances qui satisfont aux garanties d'indépendance exigées.

Le Conseil des ministres estime par conséquent que la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir tout d'abord que la situation juridique d'une personne indigente qui adresse une demande d'aide sociale sur la base de la loi organique des C.P.A.S. n'est pas comparable à celle d'une personne indigente qui demande à bénéficier du minimum de moyens d'existence sur la base de la loi relative au minimum de moyens d'existence. La nature et la fonction du droit au minimum de moyens d'existence, d'une part, et du droit à l'aide sociale, d'autre part, ne sont pas comparables, comme ne le sont pas

d'avantage le champ d'application, les conditions d'octroi, les modalités, la forme et le contenu de ces deux droits. Le Conseil des ministres fait référence à cet égard aux arrêts de la Cour n^{os} 66/97 et 103/98 et conclut que la différence de traitement concernant l'effet rétroactif des deux prestations n'est pas discriminatoire, étant donné le caractère non comparable des deux régimes.

A.2.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement, à savoir que le minimum de moyens d'existence peut être obtenu avec effet rétroactif à la date de la demande alors que l'aide sociale peut être accordée au plus tôt le jour de la décision, repose sur des critères objectifs.

Le Conseil des ministres fait référence à l'exposé qui précède concernant la nature distincte des deux régimes. Il ajoute qu'il est matériellement impossible d'accorder l'aide sociale avec effet rétroactif : il est en effet impossible de permettre à quelqu'un de mener une existence conforme à la dignité humaine pour une période déjà révolue (voy. Cour du travail de Gand, 7 mai 1998, *T.V.R.*, 1998, 203).

Par ailleurs, l'objectif poursuivi est, selon le Conseil des ministres, également légitime : étant donné que le droit au minimum de moyens d'existence et le droit à l'aide sociale ne sont pas comparables, les règles qui les gouvernent doivent également être différentes. Il serait au contraire discriminatoire de favoriser les demandeurs d'une aide financière avec effet rétroactif par rapport à tous les autres demandeurs d'aide.

Enfin, selon le Conseil des ministres, la distinction est également proportionnée à l'objectif poursuivi. Il est possible de remédier dans une certaine mesure aux effets négatifs d'une situation passée par le biais d'une aide financière pour les dettes, sans violer le principe de la non-rétroactivité. En outre, il ressort de la jurisprudence des juridictions du travail qu'il est tenu compte de la situation particulière des étrangers illégaux ou du moins de la nature précaire de leur séjour en Belgique (voy. Cour du travail de Bruxelles, 22 octobre 1998, *T.V.R.*, 1998, 208).

Le Conseil des ministres conclut que la deuxième question préjudicielle appelle également une réponse négative.

- B -

Quant à la première question préjudicielle

B.1. La première question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (ci-après : loi organique des C.P.A.S.), remplacé par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale », qui dispose :

« § 2. Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume.

Le Roi peut déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par aide médicale urgente.

Un étranger qui s'est déclaré réfugié et a demandé à être reconnu comme tel, séjourne illégalement dans le Royaume lorsque la demande d'asile a été rejetée et qu'un ordre de quitter le territoire a été notifié à l'étranger concerné.

L'aide sociale accordée à un étranger qui était en fait bénéficiaire au moment où un ordre de quitter le territoire lui a été notifié, est arrêtée, à l'exception de l'aide médicale urgente, le jour où l'étranger quitte effectivement le territoire et, au plus tard, le jour de l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire.

Il est dérogé aux dispositions de l'alinéa précédent pendant le délai strictement nécessaire pour permettre à l'étranger de quitter le territoire, pour autant qu'il ait signé une déclaration attestant son intention explicite de quitter le plus vite possible le territoire, sans que ce délai ne puisse en aucun cas excéder un mois.

La déclaration d'intention précitée ne peut être signée qu'une seule fois. Le centre informe sans retard le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ainsi que la commune concernée, de la signature de la déclaration d'intention. »

B.2. Il ressort des éléments du dossier que l'affaire concerne la décision de ne pas accorder l'aide sociale à des étrangers qui se sont une deuxième fois déclarés réfugiés, après que leur première demande eut été refusée par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et que le recours contre cette décision de refus eut été rejeté par la Commission permanente de recours des réfugiés.

L'Office des étrangers a refusé de prendre en considération la deuxième demande d'asile et a notifié un nouvel ordre de quitter le territoire (« annexe 13^{quater} »). Les intéressés ont introduit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation et une demande de suspension contre cet ordre. La demande de suspension a été rejetée; le recours en annulation était encore pendant au moment où a été introduite la demande d'aide sociale.

B.3. Dans son arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998, la Cour a jugé que le nouvel article 57, § 2, alinéas 3 et 4, de la loi organique des centres publics d'aide sociale violait les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il était applicable à l'étranger qui avait demandé à être reconnu comme réfugié, dont la demande avait été rejetée et qui avait reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'avaient pas été tranchés les recours qu'il avait introduits devant le Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prise

en application de l'article 63/3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés. La Cour a ainsi explicitement précisé que sont seuls visés les recours pendants devant le Conseil d'Etat qui sont dirigés contre les décisions relatives aux demandes de reconnaissance comme réfugié, dès lors que l'annulation portait uniquement sur les alinéas 3 et 4 de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., relatifs aux étrangers qui ont demandé à être reconnus comme réfugiés.

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

B.4. En l'espèce, il s'agit de l'hypothèse où un recours en annulation, lequel n'est pas suspensif, est introduit auprès du Conseil d'Etat contre le refus du ministre compétent ou de son délégué de prendre en considération une deuxième déclaration par laquelle un étranger demande à être reconnu réfugié.

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

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

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

B.5. Le législateur a voulu combattre une forme spécifique d'abus de procédure, qui consiste à multiplier des déclarations identiques. Dans son arrêt n° 83/94 du 1er décembre 1994, la Cour a jugé que, pour atteindre cet objectif, le législateur avait pu exclure la demande de suspension devant le Conseil d'Etat contre la décision purement confirmative du ministre ou de son délégué, le Conseil d'Etat devant vérifier, avant de déclarer irrecevable une telle demande, « si les conditions de cette cause d'irrecevabilité se trouvent réunies ».

B.6. En l'espèce, il doit être vérifié s'il existe une justification pour la différence de traitement entre la catégorie des demandeurs d'asile visés au B.3, qui peuvent continuer de bénéficier de l'aide sociale accordée par le C.P.A.S. aussi longtemps que leurs recours contre les décisions précitées faisant suite à une première demande de reconnaissance du statut de réfugié sont pendants devant le Conseil d'Etat, et la catégorie des personnes mentionnées au B.4, auxquelles l'aide sociale est refusée, nonobstant le fait qu'elles ont introduit auprès du Conseil d'Etat « une procédure en annulation d'un ordre de quitter le territoire lié au refus de prendre en considération une deuxième demande d'asile ».

B.7. Pour les mêmes motifs que ceux qui justifient l'article 50, alinéas 3 et 4, (actuellement l'article 51/8) de la loi du 15 décembre 1980, il n'est pas déraisonnable de refuser le bénéfice de l'aide sociale à l'étranger visé au B.4, qui se trouve dans la situation décrite dans ces dispositions. Cette personne se trouve dans une situation essentiellement différente de celle dont les recours, dirigés contre cette première demande, sont pendants. Compte tenu de l'objectif mentionné en B.5, il peut se justifier de ne pas lui permettre de bénéficier de l'aide sociale aussi longtemps que ni le ministre ou son délégué ni le Conseil d'Etat n'ont admis la réalité et la pertinence des nouveaux éléments qu'elle invoque.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.9. Dès lors que, dans le cadre de la première question préjudicielle, la Cour estime que la disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le droit à l'aide sociale est limité à l'aide médicale urgente pour l'étranger dont la demande visant à être reconnu comme réfugié n'est pas prise en considération même si l'intéressé attaque la décision de ne pas prendre la demande en considération, par un recours devant le Conseil d'Etat, et que la deuxième question préjudicielle porte sur la question subsidiaire de savoir s'il est discriminatoire que l'aide sociale, si elle pouvait être accordée, ne le serait pas avec effet rétroactif à la date de la demande, alors que c'est le cas en matière de minimum de moyens d'existence, la Cour estime qu'il y a lieu de renvoyer l'affaire au juge *a quo*, auquel il appartient d'apprécier si, compte tenu de la réponse à la première question, la réponse à la deuxième question est encore nécessaire pour la solution du litige sur le fond, et, le cas échéant, de poser une nouvelle question préjudicielle.

Par ces motifs,

la Cour

- dit pour droit :

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

- renvoie l'affaire pour le surplus au juge *a quo* pour qu'il puisse apprécier si la réponse à la question qu'il a posée est encore nécessaire pour trancher le litige dont il est saisi.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 20 novembre 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel