

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES - 16 NOVEMBRE 2011

R.G. n° 2008/AB/50698

X c. CPAS d'Etterbeek

Siège : M. J. -Fr. Neven, prés., MM. Y. Gauthy et R. François, conseillers.

M. Pc : M^{me} G. Colot, subst. gén. (avis non conforme).

Plaid. : M^e. Y. Madlin loco M^e S. Sarolea.

Revenu d'Intégration Sociale (RIS) – Apatridie - Droit de séjour - Art. 3, 1° et 3° de la loi du 26 mai 2002 et art. 2 de l'A.R. du 11 juillet 2002 – Arrêt de la Cour constitutionnelle du 17 décembre 2009 - Pas de discrimination issue de l'art. 49 de la loi du 15 décembre 1980 – Apatridie involontaire et absence de lien avec un état tiers pour obtenir un séjour légal et durable dans cet État - Différence de traitement entre réfugiés et apatrides reconnus PAS raisonnablement justifiée - Vide juridique pour les apatrides – Appréciation du juge a quo - Art. 159 de la Constitution – Écartement de l'art. 98 de l'A.R. du 8 octobre 1981 – Compétence du juge pour combler une lacune - Utilisation des dispositions légales existantes - Art. 76 de l'A.R. du 8 octobre 1981 – Autorisation du séjour indépendamment de la délivrance du titre - Disposition au travail – Motif d'équité tiré de l'apparence du séjour illégal - Octroi du RIS - Droit à l'aide sociale pour la période litigieuse – Non application de l'art. 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 - Pas d'ordre de quitter le territoire - Impossibilité de retour dans le pays d'origine.

Considérer qu'indépendamment de toute délivrance d'un titre, l'apatride est autorisé au séjour, comme cela est prévu à l'article 76 de l'arrêté royal pour le réfugié reconnu, dès la décision lui reconnaissant la qualité d'apatride, pour autant que cette qualité soit reconnue 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 État avec lequel il aurait des liens, permet de mettre fin à l'inconstitutionnalité en suppléant simplement à l'insuffisance de la disposition légale litigieuse dans le cadre des dispositions légales existantes.

L'affirmation que l'apatride « involontaire » est autorisé au séjour, ne nécessite aucune réévaluation des intérêts sociaux en présence dès lors que cette conséquence découle strictement de la nécessité de mettre fin à l'inconstitutionnalité et apparaît comme une conséquence inéluctable de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 17 décembre 2009.

I. LES ANTECEDENTS DU LITIGE

1. Madame X a introduit devant le Tribunal du travail de Bruxelles un recours contre une décision du CPAS d'ETTERBEEK du 16 mars 2005 revoyant l'aide accordée depuis novembre 2004 et ordonnant la récupération de l'indu ainsi qu'un recours contre une décision du 7 février 2007 refusant d'octroyer le revenu d'intégration à partir du 12 janvier 2007.

2. Le CPAS a saisi le tribunal du travail d'une demande reconventionnelle visant à la condamnation de Madame X à lui rembourser la somme de 224,89 Euros.

3. Par jugement du 23 janvier 2008, le tribunal du travail de Bruxelles a déclaré la demande de Madame X recevable mais non fondée et a déclaré la demande reconventionnelle fondée. Le tribunal a ainsi condamné Madame X à rembourser la somme de 224,89 Euros.

4. Madame X a fait appel du jugement par une requête reçue au greffe le 20 février 2008.

Par arrêt du 26 mars 2009, la Cour du travail a déclaré l'appel partiellement fondé, et :

- a dit que Madame X a droit au revenu d'intégration isolé pour la période du 24 avril 2007 au 4 juillet 2007 et a condamné le CPAS au paiement des arriérés dus sur cette base ;

- a sursis à statuer sur la période du 7 décembre 2006 au 23 avril 2007 et a posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L'article 49 de la loi du 15 décembre 1980, 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'apatridie 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 »

- en ce qui concerne la période du 20 novembre 2004 au 6 décembre 2006, a dit que Madame X n'a pas droit, pendant cette période, au revenu d'intégration et a sursis à statuer sur l'appel de Madame X en ce qu'il vise au bénéfice de l'aide sociale pendant cette période ainsi que sur l'appel incident du CPAS.

II. REPRISE DE LA DISCUSSION

A. En ce qui concerne le droit au revenu d'intégration entre le 7 décembre 2006 et le 23 avril 2007

Condition liée à l'autorisation de séjourner en Belgique

5. Selon l'article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002, l'apatride reconnu fait partie des catégories d'étrangers qui peuvent prétendre au revenu d'intégration. Il résulte toutefois de l'application combinée de l'article 3, 1°, de la loi du 26 mai 2002 et de l'article 2 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 que pour avoir droit au revenu d'intégration, il faut être « autorisé au séjour sur le territoire du royaume ».

Un apatride n'a donc droit au revenu d'intégration que si un droit au séjour lui a été reconnu.

Selon la Cour de cassation, « *la reconnaissance du statut d'apatride n'a pas pour effet que l'étranger en séjour illégal sur le territoire doit être considéré comme un étranger autorisé au séjour sur le territoire* » (Cass. 19 mai 2008, S.07.0078.N).

Il apparaît ainsi qu'à la différence du réfugié politique qui est de plein droit admis au séjour, l'apatride est, en vertu de 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 « soumis à la réglementation générale » de sorte qu'il doit, en principe, solliciter et obtenir un titre de séjour avant d'avoir droit au revenu d'intégration.

6. La Cour a interrogé la Cour constitutionnelle à propos de la différence de traitement ainsi relevée entre les réfugiés et les apatrides reconnus.

La Cour constitutionnelle a décidé que :

« 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 22 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 ».

La Cour a toutefois précisé aux points B.6. à B.9 de son arrêt :

« 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 ».

7. L'article 98 alinéa 1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 est la source d'une discrimination injustifiée entre les apatrides (qu'il soumet au même régime que les catégories ordinaires d'étrangers) et les réfugiés politiques.

En effet, comme l'a décidé la Cour constitutionnelle,

- l'apatride qui a involontairement perdu sa nationalité et ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre Etat, se trouve dans une situation comparable au réfugié reconnu ;

- il se voit pourtant dénié un droit automatique au séjour comparable à celui reconnu au réfugié,

- une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée, porte atteinte aux droits fondamentaux de l'apatride.

8. L'article 159 de la Constitution fait obligation au juge de ne pas appliquer un arrêté royal illégal.

Il appartient au juge qui écarte l'application d'une disposition réglementaire en raison de son illégalité d'apprécier le litige sur la seule base de la disposition réglementaire applicable dans sa rédaction antérieure à sa modification jugée illégale (Cass.14 février 2005, S, 04914737).

L'article 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 en ce qu'il précise que l'apatride reste « soumis à la réglementation générale » doit être écarté.

Les parties n'indiquent pas la disposition législative pré-existante dont la Cour devrait faire application.

Il apparaît dès lors que pour la solution à donner au litige, la question de la légalité du séjour, entre la date de l'arrêt de la Cour d'appel et la décision de l'Office des étrangers, est l'objet d'un vide juridique :

- Madame X ne peut pas être soumise à la réglementation générale sur le séjour des étrangers car cela reviendrait à appliquer l'article 98, alinéa I, de l'arrêté royal dont il a été dit qu'il était illégal. Il en résulterait une violation de l'article 159 de la Constitution (voir par analogie, Cass. 10 octobre 2011, S.10.0112.F).

- A l'inverse, il n'y a pas d'autre texte régissant explicitement la situation de séjour de l'apatride qui a involontairement perdu sa nationalité et ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre Etat.

Ainsi, se pose la question de savoir si la Cour du travail peut combler la lacune sans empiéter sur les compétences du pouvoir exécutif.

9. Il résulte de la jurisprudence récente de la Cour de cassation que la question de savoir si le juge peut combler une lacune, « dépend de la nature de l'omission »¹.

Ainsi,

- lorsque la lacune est d'ordre procédural, il faut voir « *si le comblement de la lacune requiert un régime procédural totalement différent* »² ;

- lorsque la lacune concerne le droit pénal ou le droit fiscal (soumis à un principe de légalité en vertu des articles 12, 14 et 170 de la Constitution), il faut d'abord s'assurer que la lacune peut être comblée « *sans violation d'une autre disposition constitutionnelle, conventionnelle ou légale* »³ ;

- pour le reste, il faut vérifier si le juge peut « *mettre fin à l'inconstitutionnalité en suppléant simplement à l'insuffisance de la disposition légale litigieuse dans le cadre des dispositions légales existantes, de manière à la rendre conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution* » entendu qu'il ne peut « *se substituer au législateur si la lacune est telle qu'elle exige nécessairement l'instauration d'une nouvelle règle qui doit faire l'objet d'une réévaluation des intérêts sociaux par le législateur ou qui requiert une modification d'une ou de plusieurs dispositions légales* »⁴.

La Cour a ainsi estimé qu'il n'appartient pas au juge « *de définir, dans le silence de la loi, jusqu'où l'amende doit pouvoir être réduite afin d'éviter toute atteinte condamnable aux droits fondamentaux des contrevenants* »⁵ ou encore de remédier à la lacune de la loi du 10 avril 1971 constatée par la Cour constitutionnelle quant à son application aux stagiaires non rémunérés qui sont victimes d'un accident du travail alors qu'ils effectuent dans une entreprise des travaux prescrits par leur programme d'études dès lors que « *pour pallier cette lacune, il y a notamment lieu de déterminer qui, en application de la loi du 10 avril 1971, sera considéré comme l'employeur obligé sous peine de sanctions pénales de conclure l'assurance contre les accidents du travail au bénéfice des stagiaires non rémunérés en question* »⁶.

10. Il résulte de l'article 76 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, tel qu'en vigueur à la date du 7 décembre 2006, que l'étranger « *reconnu comme réfugié est, sur le vu du certificat de réfugié remis par l'autorité compétente, mis en possession du certificat d'inscription au registre des étrangers* ». Indépendamment de la délivrance du titre, cette disposition a comme conséquence qu'un réfugié politique est autorisé au séjour et a droit au revenu d'intégration dès la reconnaissance de son statut.

Considérer qu'indépendamment de toute délivrance d'un titre, l'apatride est autorisé au séjour, comme cela est prévu par l'article 76 de l'arrêté royal pour le réfugié reconnu, dès la décision lui reconnaissant la qualité d'apatride, pour autant que cette qualité soit reconnue 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, permet de mettre fin à l'inconstitutionnalité en suppléant simplement à l'insuffisance de la disposition légale litigieuse dans le cadre des dispositions légales existantes.

L'affirmation que l'apatride « involontaire » est autorisé au séjour, ne nécessite aucune réévaluation des intérêts sociaux en présence dès lors que cette conséquence découle strictement de la nécessité de mettre fin à l'inconstitutionnalité et apparaît

¹
Cass. 14 octobre 2008, Pas. 2008, n° 547 et concl. du min. publ.

²

idem

³

Cass. 2 septembre 2009, Pas. 2009, n° 468 ; voy. aussi J. KIRKPATRICK et S. NUDELHOLE « Les questions préjudicielles sur les violations du principe constitutionnel d'égalité résultant de lacunes de la loi et les rapports entre la Cour de cassation et Cour d'Arbitrage » in *Liber Amicorum* P. Martens, Larcier, 2007, p.796 et s.

⁴

Cass. 3 novembre 2008, Pas. 2008, n° 604 et concl. Mme MORTIER in Arr. Cass. 2008

⁵

Cass. 2 novembre 2008, Pas. 2009, n° 468

⁶

Cass. 3 novembre 2008, Pas. 2008, n° 634

comme une conséquence inéluctable de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 17 décembre 2009.

11. Il résulte de l'arrêt de la Cour d'appel que Madame X est devenue apatride de manière involontaire. Il n'est, par ailleurs, pas contesté qu'aucun Etat n'est disposé à lui accorder un titre de séjour légal et durable. Il faut dès lors considérer qu'à compter du 7 décembre 2006, elle était autorisée au séjour.

12. C'est vainement que le CPAS rappelle que l'article 159 de la Constitution a « *pour seule conséquence de ne faire naître ni droits ni obligations pour les intéressés* ».

En réalité, le comblement de la lacune n'intervient pas uniquement sur la base de l'article 159 de la Constitution mais aussi de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dont l'article 28 impose à la juridiction qui a posé la question préjudicielle de se conformer à l'arrêt rendu (sur ce qu'a décidé la Cour constitutionnelle, voir ci-dessus n° 6 et 7).

De même, c'est vainement que le CPAS se réfère à l'arrêt de la Cour de cassation du 19 mai 2008 (Cass. 19 mai 2008, S.07.0078.N, cité ci-dessus au n° 5) : c'est l'arrêt n'a par hypothèse pas pu intégrer l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle intervenu dans le cadre de la présente affaire.

Disposition au travail

13. De manière très incidente, le CPAS signale en page 8 de ses dernières conclusions, qu'indépendamment de la question du séjour, Madame X devait aussi satisfaire à l'article 3,5°, de la loi du 26 mai 2002.

La Cour observe :

- il résulte de l'arrêt du 26 mars 2009, actuellement coulé en force de chose jugée, que pour la période postérieure au 24 avril 2007, la disposition au travail et/ou les raisons d'équité justifiant d'en être dispensé, n'ont pas été discutées; il n'y a pas d'élément permettant d'en décider autrement pour la brève période ayant précédé cette reconnaissance prolongée du droit à l'intégration sociale;

- la situation administrative complexe de Madame X qui pendant la période antérieure à la décision de l'office des étrangers, était, en apparence du moins, en séjour illégal, constituait une raison d'équité justifiant qu'elle ne doive pas rechercher activement du travail: on imagine pas, en effet, que pour l'engager, un employeur brave cette apparente illégalité (en évoquant la différence de traitement injustifiée entre un réfugié et un apatride...).

Conséquences

14. La demande en ce qu'elle vise à l'octroi du revenu d'intégration au taux isolé pour la période du 7 décembre 2006 au 23 avril 2007, doit être déclarée fondée.

B. En ce qui concerne le droit à l'aide sociale pour la période du 20 novembre 2004 au 6 décembre 2006

15. La Cour du travail a au point 23 de l'arrêt du 26 mars 2009, décidé que « *lorsque dans le cadre de la procédure antérieure à la loi du 15 septembre 2006, la demande d'asile a été déclarée recevable, le candidat débouté n'est en séjour illégal au sens de l'article 57, § 2 que si un ordre de quitter le territoire lui a été notifié après la décision de rejet au fond (ou l'arrêt du Conseil d'État déclarant non fondé le recours introduit contre cette décision)* ».

Les parties étaient invitées à s'expliquer sur la notification éventuelle d'un ordre de quitter le territoire après la fin de la procédure d'asile

En l'espèce, un tel ordre de quitter le territoire fait défaut.

Par ailleurs, au vu des motifs pour lesquels le statut d'apatride a été reconnu, il faut considérer que déjà au cours de la période du 20 novembre 2004 au 6 décembre 2006, Madame X se trouvait dans l'impossibilité de retourner dans son pays d'origine.

Il résulte, en effet, à suffisance de l'arrêt de la Cour d'appel du 7 décembre 2006 et de l'ancienneté des « *troubles ethniques en Azerbaïdjan ayant entraîné la mort de plusieurs milliers de personnes* » à la suite de la déclaration d'indépendance du 30 août 1991 (voy. l'arrêt du 25 avril 2006, p. 5-6) que déjà à l'époque, l'Azerbaïdjan ne considérait pas les personnes d'origine ethnique arménienne, comme ayant la nationalité de cet Etat.

Il y a donc lieu de faire application, en l'espèce, de la jurisprudence selon laquelle la limitation de l'aide sociale à l'aide médicale urgente ne s'applique pas aux étrangers qui pour des raisons indépendantes de leur volonté sont empêchés de rentrer dans leur pays d'origine.

16. Dans ces conditions, l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 n'était pas d'application et Madame X pouvait prétendre à une aide sociale financière.

Il résulte des attestations d'aides de personnes privées déposées par Madame X (voir pièces 22 à 27 de son dossier) qu'au cours de la période litigieuse, elle n'a pas été en mesure de vivre conformément à la dignité humaine.

Madame X a contracté des dettes justifiant que lui soit accordée une aide sociale destinée à compenser les conséquences toujours actuelles de la situation ayant existé à l'époque.

Compte tenu des remboursements à effectuer, le montant de 6.450 Euros mentionné en page 13 des conclusions d'appel déposées le 12 septembre 2008 est justifié. Il ne résulte pas des conclusions ultérieurement déposées pour Madame X qu'il

s'impose d'allouer des arriérés d'un montant plus élevé.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement, et après avoir entendu l'avis non-conforme de Madame G. COLOT, substitut général, avis auquel il n'a pas été répliqué,

Reçoit le surplus de l'appel de Madame X et le déclare fondé dans la mesure ci-après ,

- dit que Madame X a droit au revenu d'intégration au taux isolé pour la période du 7 décembre 2006 au 23 avril 2007 et condamne le CPAS au paiement des arriérés dus sur cette base,
- condamne, en outre, le CPAS à verser 6.450 Euros à titre d'arriérés d'aide sociale pour la période du 20 novembre 2004 au 6 décembre 2006,
- déboute le CPAS de sa demande reconventionnelle,

En conséquence, met à néant le jugement sauf en ce qu'il statue sur les dépens,

Condamne le CPAS aux dépens d'appel liquidés au montant de base de 160,36 Euros.