

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 229.317 du 25 novembre 2014

A. 210.479/XI-19.884

En cause : **1. l'a.s.b.l. «Association pour le droit des étrangers (ADDE)»,**
 2. l'a.s.b.l. «Coordination et Initiative pour et avec les
 réfugiés et les étrangers» (CIRE),
 3. l'a.s.b.l. «Ligue des Droits de l'Homme»,
 ayant élu domicile chez
 Mes M. KAISER et P.-Fr. HENRARD, avocats,
 boulevard Louis Schmidt 56
 1040 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration
sociale et à la Lutte contre la pauvreté.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête envoyée par pli recommandé à la poste le 21 octobre 2013, les parties requérantes ont sollicité l'annulation de « l'article 31 de l'arrêté royal du 17 août 2013 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », publié au Moniteur belge du 22 août 2013.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Mme l'auditeur Fl. PIRET a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Ce rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes et la partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 17 octobre 2014, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 6 novembre 2014 à 10 heures.

M. le conseiller d'Etat Y. HOUYET a fait rapport.

Me S. VINCENT, loco Mes M. KAISER et P.-Fr. HENRARD, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me C. PIRONT, loco Mes D. MATRAY et P. LEJEUNE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

Mme l'auditeur Fl. PIRET a été entendue en son avis contraire.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. CONTEXTE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

L'article 39/70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoit ce qui suit :

« Sauf accord de l'intéressé, aucune mesure d'éloignement du territoire ou de refoulement ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours et pendant l'examen de celui-ci ».

Cette disposition, insérée par l'article 168 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, vise les demandeurs d'asile qui ont introduit un recours de pleine juridiction devant le Conseil du contentieux des étrangers contre les décisions de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié ou de protection subsidiaire prises par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides .

L'article 39/79, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que :

« Sauf accord de l'intéressé, aucune mesure d'éloignement du territoire ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours introduit contre les décisions visées à l'alinéa 2 ni pendant l'examen de celui-ci, et de telles mesures ne peuvent être prises à l'égard de l'étranger en raison de faits qui ont donné lieu à la décision attaquée.

Les décisions visées à l'alinéa 1^{er} sont :

1° la décision refusant l'autorisation de séjour aux étrangers visés à l'article 10bis, pour autant que l'étranger rejoint réside toujours dans le Royaume, n'y prolonge pas son séjour au-delà de la durée limitée de son autorisation de séjour ou ne fasse pas l'objet d'un ordre de quitter le territoire;

2° la décision refusant de reconnaître le droit de séjour ou mettant fin à celui-ci, prise en application de l'article 11, § 1^{er} ou 2;

3° l'ordre de quitter le territoire délivré aux membres de la famille visés à l'article 10bis, § 2 ou 3 sur la base de l'article 13, § 4, alinéa 1^{er}, ou aux membres de la famille visés à l'article 10bis, § 1^{er}, pour les mêmes motifs, pour autant que l'étranger

rejoint réside toujours dans le Royaume, n'y prolonge pas son séjour au-delà de la durée limitée de son autorisation de séjour ou ne fasse pas l'objet d'un ordre de quitter le territoire;

4° le renvoi, sauf lorsque celui-ci a déjà fait l'objet d'un avis de la Commission consultative des étrangers, conformément à l'article 20, alinéa 1^{er};

5° le rejet d'une demande d'autorisation d'établissement ou de statut de résident de longue durée;

6° la décision enjoignant à l'étranger, en application de l'article 22, de quitter des lieux déterminés, d'en demeurer éloigné ou de résider en un lieu déterminé;

7° toute décision de refus de reconnaissance du droit de séjour à un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille visé à l'article 40bis, sur la base de la réglementation européenne applicable, ainsi que toute décision mettant fin au séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille visé à l'article 40bis;

8° toute décision de refus de reconnaissance du droit de séjour d'un étranger visé à l'article 40ter;

9° la décision refusant l'autorisation de séjour demandée sur la base de l'article 58 à un étranger qui désire faire des études en Belgique ».

Cette disposition, insérée par l'article 180 de la loi précitée du 15 septembre 2006, concerne « certaines catégories d'étrangers » qui ont introduit un recours en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers contre l'une des décisions qu'elle vise : soit des mesures d'éloignement (ordre de quitter le territoire ou mesure de renvoi), soit des décisions de refus d'autorisation ou de reconnaissance de droit de séjour, soit des décisions mettant fin au séjour, soit encore des mesures de sûreté.

L'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoit que :

« Si un recours de pleine juridiction est introduit auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers conformément à la procédure ordinaire, ou si un recours en annulation est introduit auprès de Conseil à l'encontre d'une décision visée à l'article 39/79, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi, l'administration communale délivre à l'intéressé un document conforme au modèle figurant à l'annexe 35, sur instruction du ministre ou de son délégué, si ce recours est dirigé contre une décision qui entraîne l'éloignement du Royaume.

Ce document est valable trois mois à compter de la date de délivrance et est ensuite prorogé de mois en mois jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours visé à l'alinéa précédent ».

L'article 31 de l'arrêté royal du 17 août 2013 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a remplacé l'annexe 35 prévue par l'arrêté royal précité du 8 octobre 1981.

Il s'agit de la disposition attaquée. A la différence de la précédente annexe 35 qui prévoyait que celui ou celle à qui elle était délivrée était « autorisé(e) à séjourner dans le Royaume en attendant qu'il ait été statué sur son recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers », la nouvelle annexe 35 précise que celui ou celle à qui elle est octroyée « n'est ni admis(e), ni autorisé(e) au séjour mais peut demeurer sur le territoire du Royaume dans l'attente d'une décision du Conseil du contentieux des étrangers ».

IV. LES MOYENS

IV.1. Premier moyen

IV.1.1. Les arguments des parties

Les requérantes soulèvent un premier moyen pris de « l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, de l'absence de base d'habilitation pour adopter l'acte attaqué et de la violation :

- des articles 10, 11, 37, 105, 108 et 160 de la Constitution;
- des articles 39/70, 39/79, §1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

Les parties requérantes font grief à la disposition réglementaire attaquée de remplacer l'ancienne annexe 35 par une nouvelle annexe 35 qui modifie la portée de l'effet suspensif reconnu, par les articles 39/70 et 39/79, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, aux recours introduits devant cette juridiction.

Se fondant sur les anciens articles 64 à 67 de ladite loi qui organisaient, contre les mêmes décisions, un recours en révision auprès du ministre ainsi que sur les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006, elles affirment que l'effet suspensif attaché au recours devant le Conseil du contentieux des étrangers est double puisqu'il implique la suspension tant de la mesure d'éloignement que de la décision mettant fin au séjour. Elles en déduisent que l'étranger concerné devait être autorisé à séjourner dans le Royaume en attendant qu'il ait été statué sur son recours.

Tel est, selon les parties requérantes, la volonté du législateur, laquelle était respectée par l'ancienne annexe 35 ainsi que par la circulaire du 20 juillet 2001 relative à la portée juridique de cette annexe. Elles en concluent qu'en prévoyant que seule la mesure d'éloignement est suspendue, à l'exclusion de la décision mettant fin au séjour, le Roi a agi sans compétence, alors qu'une telle modification nécessitait une intervention du législateur ou une habilitation législative.

La partie adverse répond que le moyen, pris de la violation des articles 10, 11 et 160 de la Constitution, est irrecevable à défaut d'indiquer en quoi ces dispositions sont violées. Elle souligne que, dans son avis n° 53.786/2/V du 29 juillet 2013 rendu sur l'avant-projet d'arrêté ayant abouti à l'acte attaqué, la section de législation n'a émis aucune critique d'incompétence. Elle affirme ensuite que l'acte attaqué ne modifie

pas la portée des articles 39/70 et 39/79, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 mais, au contraire, en assure l'exacte exécution.

Elle ajoute que les dispositions légales précitées n'attachent pas un effet suspensif automatique à l'existence d'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers et que le législateur n'a entendu déroger au caractère exécutoire des actes administratifs concernés que de manière limitée, en faisant interdiction de procéder à une mesure d'éloignement contre la volonté des personnes concernées. Pour le reste, dans le respect du privilège du préalable, les mesures autres que l'éloignement restent pleinement exécutoires.

Elle affirme enfin que le texte des articles 39/70 et 39/79, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 est clair, en sorte qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard à la volonté du législateur « fût-elle clairement exprimée lors des travaux préparatoires ». Elle relève encore qu'une circulaire du 21 juin 2006 relative aux modifications en matière de séjour à la suite de l'entrée en vigueur des lois du 15 septembre 2006 confirme que le « document spécial de séjour » que constitue l'annexe 35 n'a vocation qu'à suspendre l'exécution de la mesure d'éloignement pendant l'examen du recours introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Les parties requérantes répliquent que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés dès lors « qu'une différence de traitement existe bien en l'espèce et qu'elle résulte implicitement de l'exposé du moyen réalisé dans la requête en annulation ». Selon elles, « [l]e premier moyen tend en effet à notamment démontrer qu'une discrimination a été créée entre les destinataires de l'acte attaqué, qui a été adopté sans habilitation législative valable, d'une part, et les destinataires de tout arrêté du pouvoir exécutif valablement adopté sur la base d'une habilitation constitutionnelle ou législative, d'autre part ». Elles relèvent aussi que « [l]a référence à l'article 160 de la Constitution procède d'une erreur matérielle » et qu'elles « visent l'article 161 de la Constitution qui réserve au législateur l'établissement des juridictions administratives et des principes essentiels de leur fonctionnement ».

Elles font valoir qu'un avis de la section de législation « n'a aucune force obligatoire aussi bien envers l'autorité qui l'a sollicité qu'envers la section du contentieux administratif ». Elles soutiennent que « [l]e principe selon lequel un texte clair ne s'interprète pas ne saurait être d'application lorsqu'il est question de contrôler si le Roi n'a pas été au-delà de son pouvoir d'exécution », dès lors « qu'un arrêté royal doit non seulement être conforme au prescrit positif de la loi mais également à son esprit, tel qu'il ressort notamment des travaux préparatoires ».

Elles estiment qu'en l'occurrence, « l'acte attaqué s'inscrit clairement en violation de la volonté du législateur telle qu'exprimée dans les travaux préparatoires des articles 39/70 et 39/79 précités ». Les parties requérantes ajoutent que la prétendue clarté du texte est démentie par la circonstance que les dispositions légales précitées étaient, jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué, interprétées par la partie adverse comme impliquant un effet suspensif de la décision mettant fin au séjour puisque le destinataire d'une telle décision était « autorisé[e] à séjourner dans le Royaume en attendant qu'il ait été statué sur son recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers ».

S'agissant de la circulaire du 21 juin 2006, les parties requérantes font valoir que ce texte n'avait pas pour objet de décrire le régime juridique relatif à l'ancienne annexe 35. Quant au principe du privilège du préalable, elles relèvent que celui-ci « ne pourrait justifier l'adoption d'un arrêté royal contraire à la volonté du législateur qui était bien d'étendre l'effet suspensif du recours auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers à la décision de refus ou de retrait du séjour ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que la « deuxième strophe de [l'article 39/79, § 1^{er}] qui ajoute que de telles mesures ne peuvent être prises à l'égard de l'étranger en raison de faits qui ont donné lieu à la décision attaquée, ne donne nullement à cette disposition la portée conférée par le rapport de Madame l'Auditeur », que les « termes " de telles mesures" visent les mesures d'éloignement forcé », que « cette seconde partie de phrase n'est que le prolongement de la première partie et renvoie à celle-ci », que des « mesures d'éloignement doivent d'ailleurs être prises concomitamment à la décision de refus de séjour ou à la décision mettant fin au droit de séjour (qui sont notamment visées à l'article 39/79, § 2, de la loi), et ce conformément aux articles 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 et aux articles 52, § 4, dernier alinéa, et 54 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, si l'étranger concerné n'est pas autorisé au séjour sur une autre base », que cependant « l'exécution forcée de ces mesures d'éloignement est suspendue et aucune mesure d'éloignement forcée, et donc avec mesure de contrainte, ne peut être prise », qu'il « ne peut être déduit que l'exécution de la décision qui constitue l'objet du recours devant le Conseil du Contentieux des étrangers est suspendue », que seule « l'exécution forcée de la mesure d'éloignement est suspendue », que le « renvoi aux travaux préparatoires de l'article 67 de la loi n'est d'ailleurs pas pertinent », que « cette disposition n'est pas tout à fait similaire à l'actuel article 39/79, § 1^{er}, de la loi puisque les termes "de manière forcée" n'y figuraient pas » et que « seul le texte légal est soumis au vote parlementaire et reflète donc la volonté du législateur, et non les opinions exprimées antérieurement ».

IV.1.2. La décision du Conseil d'Etat

L'article 39/70 précité de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que, pendant le délai prévu pour l'introduction du recours devant le Conseil du contentieux des étrangers contre les décisions de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié ou de protection subsidiaire et durant l'examen de ce recours, il ne peut être procédé à l'exécution forcée d'une mesure d'éloignement ou de refoulement.

Quant à l'article 39/79, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, il précise que, pendant le délai prévu pour l'introduction du recours contre les décisions visées à son alinéa 2 et durant l'examen de ce recours, il ne peut être procédé à l'exécution forcée d'une mesure d'éloignement qui a déjà été adoptée et, par ailleurs, aucune mesure d'éloignement, justifiée par les faits ayant mené à l'adoption d'une des décisions visées à son alinéa 2 qui fait l'objet du recours, ne peut être prise.

Aucune de ces dispositions ne prévoit donc la suspension de l'exécution des décisions qui ne sont pas des mesures d'éloignement et qui font l'objet des recours juridictionnels qu'elles concernent. De la sorte, si une décision mettant fin à une autorisation de séjour, visée à l'article 39/79, § 1^{er}, alinéa 2, précité, est contestée devant le Conseil du contentieux des étrangers, les effets de cette décision ne sont pas suspendus et le requérant ne conserve pas le bénéfice de l'autorisation de séjour.

En effet, les obstacles à l'éloignement du territoire qu'érigent les articles 39/70 et 39/79, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, impliquent seulement que, dans la mesure prévue par ces dispositions, le requérant peut demeurer sur le territoire et n'est donc pas en séjour illégal. Par contre, ces dispositions ne l'autorisent pas et ne l'admettent pas au séjour de telle sorte que le requérant ne peut revendiquer un titre de séjour lié à une autorisation ou à une admission au séjour.

Ainsi, les articles 39/70 et 39/79, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 respectent les exigences des articles 7 et 39 de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ainsi que de la directive 2013/32/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale qui abroge la directive précitée 2005/85. En effet, ces directives n'imposent pas aux États membres de conférer un titre de séjour à l'étranger auquel est accordé le droit de rester sur le territoire, au sens de ces directives, pendant la durée de la procédure.

C'est donc en conformité avec les prévisions des articles 39/70 et 39/79, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 que la disposition attaquée précise que le requérant devant le Conseil du contentieux des étrangers n'est ni admis, ni autorisé au séjour mais qu'il peut demeurer sur le territoire du Royaume dans l'attente d'une décision de cette juridiction.

Toutefois, contrairement à ce que soutient la partie adverse dans son dernier mémoire, dès lors que l'article 39/79, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que, pendant les délais qu'il précise, aucune mesure d'éloignement, justifiée par les faits ayant mené à l'adoption d'une des décisions visées à son alinéa 2 qui fait l'objet du recours, ne peut être prise et dès lors que le requérant n'est donc pas en séjour illégal durant ces délais, la partie adverse ne peut adopter une mesure d'éloignement, sur la base de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 et des articles 52, § 4, dernier alinéa, et 54 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, en raison de la prise d'une des décisions visées à l'alinéa 2 de l'article 39/79, § 1^{er}.

Le premier moyen n'est pas fondé.

IV.2. Deuxième moyen

IV.2.1. Les arguments des parties

Le deuxième moyen est pris de « l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, de l'absence de base d'habilitation pour adopter l'acte attaqué et de la violation :

- des articles 10, 11, 37, 105, 108 et 160 de la Constitution;
- de l'article 7, § 1^{er}, de la Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres;
- de l'article 46, § 5, de la Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatives à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale;
- des articles 39/70 et 39/79, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;
- du principe de primauté et d'effectivité du droit européen ».

Les parties requérantes affirment qu'en indiquant que la personne en possession d'une annexe 35 ne dispose pas d'une autorisation de séjour, l'acte attaqué a pour conséquence que l'étranger qui a introduit un recours suspensif devant le Conseil du contentieux des étrangers est « désormais considéré comme étant en situation de séjour illégal » alors qu'il résulte des principes et dispositions visés au moyen que les

demandeurs d'asile et de protection subsidiaire « disposent du droit de demeurer sur le territoire jusqu'à l'issue du recours devant le Conseil du contentieux des étrangers et qu'ils ne peuvent, pendant cette période, être considérés comme des personnes en séjour irrégulier ».

La partie adverse répond que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 160 de la Constitution, pour les mêmes raisons que celles invoquées dans la réponse au premier moyen. Elle ajoute que l'article 39/79, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 ne concerne pas les demandeurs d'asile et que les parties requérantes n'exposent pas en quoi l'illégalité alléguée concernerait la catégorie d'étrangers visée par cette disposition légale.

La partie adverse expose également que les personnes titulaires d'une annexe 35 ont le droit de demeurer sur le territoire, ce qui est conforme au prescrit des directives 2005/85/CE et 2013/32/UE, dont le délai pour la transposition n'est d'ailleurs pas encore expiré. En revanche, elle affirme que ce « droit de demeurer » ne constitue pas un titre de séjour et que « [l]es requérantes ne peuvent invoquer l'enseignement de l'arrêt de la C.J.U.E. du 30 mai 2013, affaire C-534/11 pour considérer qu'un demandeur d'asile sous annexe 35 doit être considéré en séjour légal au sens du droit belge ».

Les parties requérantes répliquent que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, elles ne prétendent pas que le titulaire d'une annexe 35 devrait bénéficier d'un titre de séjour. Elles soutiennent seulement que l'étranger concerné ne peut être considéré comme étant en séjour illégal, indépendamment de la délivrance d'un titre de séjour. Or, selon elles, « les bénéficiaires de l'annexe 35 sont considérés comme étant en séjour illégal ».

Les parties requérantes confirment que le deuxième moyen ne concerne que les demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire, pas les étrangers visés à l'article 39/79, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980. S'agissant de la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes indiquent que « [l]e deuxième moyen tend [...] à notamment démontrer qu'une discrimination a été créée entre les demandeurs d'asile, qui bénéficient, en vertu du droit européen, du droit de demeurer sur le territoire national sans être considérés comme étant en séjour irrégulier, et les autres catégories d'étrangers, qui ne bénéficient pas du même droit en vertu du droit européen » et que « ces deux catégories d'étrangers, pourtant différentes, sont traitées de manière identique sur le plan de l'irrégularité de leur séjour, sans qu'il n'existe de justification raisonnable ». Elles mentionnent encore qu'elles visent l'article 161 de la Constitution et non l'article 160 de la Constitution.

Les parties requérantes soutiennent que l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 30 mai 2013 (C-534/11), cité dans leur requête, est pertinent pour l'interprétation des directives 2005/85/CE et 2013/32/UE, dès lors que cet arrêt « a bien pour objet de déterminer si un demandeur d'asile peut, pendant l'examen de sa demande, être considéré comme étant en séjour irrégulier au sens de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ». Selon elles, « [c]et arrêt implique en effet que l'on ne peut considérer qu'un demandeur d'asile est en séjour irrégulier au sens du droit européen, et donc en séjour illégal au sens du droit belge, jusqu'au rejet de sa demande en premier ressort (directive 2005/85/CE) et, par analogie, jusqu'à l'issue de son recours devant le Conseil du Contentieux des Etrangers (directive 2013/32/UE) ». Elles en déduisent que « [l]'acte attaqué ne pouvait donc, sans violer la directive 2013/32/UE, prévoir que le demandeur d'asile n'est pas autorisé à rester sur le territoire et ce, malgré l'introduction d'un recours au Conseil du Contentieux des Etrangers ».

IV.2.2. La décision du Conseil d'Etat

Les parties requérantes admettent que le deuxième moyen ne conteste la disposition attaquée que dans la mesure où elle concerne les demandeurs d'asile et de protection subsidiaire qui ont introduit un recours de pleine juridiction auprès du Conseil du contentieux des étrangers contre la décision négative du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, c'est-à-dire les étrangers visés à l'article 39/70 de la loi du 15 décembre 1980.

Comme cela a été exposé lors de l'examen du premier moyen, la disposition attaquée ne prévoit pas que les étrangers, visés à l'article 39/70 de la loi du 15 décembre 1980, sont en situation de séjour illégal.

Les obstacles à l'éloignement du territoire qu'érigent les articles 39/70 et 39/79, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, impliquent que, dans la mesure prévue par ces dispositions, le requérant peut demeurer sur le territoire et n'est donc pas en séjour illégal.

De la sorte, les articles 39/70 et 39/79, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 respectent les exigences des articles 7 et 39 de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ainsi que de la directive 2013/32/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures

communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale qui abroge la directive précitée 2005/85. En effet, ces directives n'imposent pas aux Etats membres de conférer un titre de séjour à l'étranger auquel est accordé le droit de rester sur le territoire, au sens de ces directives, pendant la durée de la procédure.

C'est donc en conformité avec les prévisions des articles 39/70 et 39/79, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 que la disposition attaquée précise que le requérant devant le Conseil du contentieux des étrangers n'est ni admis, ni autorisé au séjour mais qu'il peut demeurer sur le territoire du Royaume dans l'attente d'une décision de cette juridiction.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

IV.3. Troisième moyen

Les arguments des parties

Les requérantes soulèvent un troisième moyen pris de « la violation :

- du principe général du droit de la proportionnalité;
- du principe général du droit de bonne administration;
- de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs ».

Les parties requérantes soutiennent que la suppression du droit de séjour du bénéficiaire de l'annexe 35 ne repose sur aucun motif exact, pertinent ou admissible, dès lors qu'elle méconnaît la volonté du législateur. Elles ajoutent qu'une telle mesure n'a pu être décidée que dans le seul but légitime de décourager les recours dilatoires devant le Conseil du contentieux des étrangers alors qu'elle entraîne des effets disproportionnés.

Elles exposent qu'étant donné que les étrangers disposant d'une annexe 35 sont désormais considérés comme étant en situation de séjour illégal au sens de la loi du 15 décembre 1980, ils ne peuvent plus travailler ou ne peuvent plus bénéficier du revenu d'intégration, de l'aide sociale, des allocations de chômage et des prestations de santé de l'assurance maladie-invalidité, ce qui « les prive d'une grande partie des ressources dont [ils] pouvaient bénéficier auparavant, quand bien même ces personnes exerceraient leurs recours à juste titre ». Les parties requérantes ajoutent qu'il existe d'autres moyens moins attentatoires à la situation des étrangers qui permettent de diminuer ou de filtrer les recours dilatoires devant le Conseil du contentieux des étrangers. Se référant à l'arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998, elles

concluent que « l'acte attaqué constitue une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif vraisemblablement poursuivi ».

La partie adverse répond que l'acte attaqué assure l'exacte exécution des articles 39/70 et 39/79, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980. Elle expose qu'elle ne disposait pas de la marge de manœuvre lui permettant d'arbitrer les intérêts en présence, en sorte qu'elle n'a pas pu méconnaître le principe de proportionnalité. Elle fait valoir que l'acte attaqué n'a pas « poursuivi l'objectif de précariser les personnes concernées pendant la durée de la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers » et n'a pas « pour objet de modifier la situation des personnes concernées sur le plan de l'aide social, du droit au travail et de l'assurance aux soins de santé ». Elle soutient qu'« [à] les supposer avérées, les conséquences présentées par les requérantes sont le fait de législations et de réglementations distinctes, appliquées par des administrations autres que celles exécutant la loi du 15 décembre 1980 » et que « [l]e cas échéant, il appartiendra aux personnes concernées de soumettre au juge compétent les considérations contenues à l'appui du troisième moyen ».

Les parties requérantes répliquent que l'acte attaqué ne constitue pas une exécution conforme des articles 39/70 et 39/79 de la loi du 15 décembre 1980. Selon elles, « [l]'argumentation de la partie adverse selon laquelle elle était tenue d'adopter l'acte attaqué, sans disposer d'aucune marge d'appréciation, ne peut [...] être raisonnablement soutenue ». Elles ajoutent que les conséquences sociales qu'elles invoquent « sont bien imputables à l'acte attaqué puisque c'est par l'effet de l'adoption de celui-ci, en violation des articles 39/70 et 39/79 de la loi du 15 décembre 1980, que les personnes bénéficiant de l'annexe 35 sont désormais considérées comme étant en séjour illégal et sont donc privées de l'aide sociale, du droit au travail, etc ».

IV.4. Quatrième moyen

Les arguments des parties

Les requérantes soulèvent un quatrième moyen pris « de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, de l'absence de base d'habilitation pour adopter l'acte attaqué et de la violation :

- des articles 10, 11, 22, 23, 37, 105, 108, 160 et 191 de la Constitution;
- des articles 6, §1^{er}, 8 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- du principe général du droit à un recours effectif;
- du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 consacrant le droit à la liberté de commerce et d'industrie;

- de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ».

Les parties requérantes soutiennent en substance que l'acte attaqué prive les étrangers disposant d'une annexe 35 des droits qui leur étaient antérieurement garantis de travailler, de jouir d'une protection de la santé et de bénéficier de ressources suffisantes pendant le traitement de leur recours par le Conseil du contentieux des étrangers. Elles font valoir que le recul sensible du niveau de protection antérieurement garanti à ces personnes les prive de la possibilité d'exercer, de manière effective, les droits procéduraux garantis par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de continuer à s'épanouir dans leur vie privée et familiale pendant le traitement de ce recours et porte donc également atteinte à ces droits et libertés.

Selon les parties requérantes, ce recul viole l'obligation de standstill qui s'attache tant à la protection des droits au travail ou à la protection de la santé qu'à la protection des droits au recours effectif ou au respect de la vie privée et familiale, alors qu'aucun motif, lié à l'intérêt général, n'est susceptible de justifier la diminution sensible du niveau de protection qui était offert avant que ne soit adopté l'acte attaqué.

La partie adverse répond que le moyen, en tant qu'il est pris de la violation de l'article 191 de la Constitution, est irrecevable, à défaut de dénoncer une différence de traitement entre les belges et les étrangers. Au surplus, la partie adverse fait valoir que l'acte attaqué n'a pu méconnaître l'obligation de standstill invoquée puisqu'il ne règle pas les questions relatives au droit du travail, à l'intégration sociale ou à l'assurance sociale des personnes concernées.

Les parties requérantes répliquent que le quatrième moyen tend notamment à démontrer l'existence d'une discrimination entre les Belges et les étrangers en ce qui concerne l'exercice de leurs droits procéduraux et l'épanouissement dans leur vie privée et familiale pendant le traitement de leur recours devant le Conseil du contentieux des étrangers, alors que cette différence de traitement n'est pas justifiable puisqu'elle résulte d'une violation des articles 39/70 et 39/79 de la loi du 15 décembre 1980.

Elles exposent que « c'est par l'effet de l'adoption de [l'acte attaqué], en violation des articles 39/70 et 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, que les personnes bénéficiant de l'annexe 35 sont désormais considérées comme étant en séjour illégal et donc privées [des] droits [au travail, à la protection de la santé, à l'aide sociale, à l'intégration sociale et aux allocations de chômage] » et que « c'est donc bien par

l'effet de l'acte attaqué, et non par l'effet d'une quelconque autre législation ou réglementation, que la règle de standstill a été violée ».

IV.5. La décision du Conseil d'Etat sur les troisième et quatrième moyens

Pour les motifs qui ont été exposés lors de l'examen des deux premiers moyens, la disposition contestée ne prévoit pas que les étrangers, visés aux articles 39/70 et 39/79, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, sont en situation de séjour illégal.

Par ailleurs, la disposition attaquée ne régit pas les droits économiques et sociaux des étrangers visés par les dispositions précitées.

En conséquence, les troisième et quatrième moyens ne sont pas fondés,

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à 525 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le vingt-cinq novembre deux mille quatorze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'Etat,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'Etat,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT