

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.595 du 10 octobre 2018

A. 215.646/XI-20.625

En cause : **l'Ordre des barreaux francophones et germanophone**,
ayant élu domicile chez
Me Sylvie SAROLEA, avocat,
rue des Brasseurs 30
1400 Nivelles,

contre :

l'État belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur
et le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration.

I. Objet de la requête

Par une requête du 21 avril 2015, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone sollicite l'annulation « de l'arrêté royal du 16 février 2015, 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 20 février 2015.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. le premier auditeur chef de section Benoit CUVELIER a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 août 2018, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 septembre 2018.

M. Yves HOUYET, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Me Julien HARDY, loco Me Sylvie SAROLEA, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me Joëlle MATRAY, loco Mes Didier MATRAY et Pierre LEJEUNE, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Le 19 décembre 2014, une loi programme est promulguée, dont les articles 195 et 196 insèrent un chapitre I^{er} bis, intitulé « Redevance couvrant les frais administratifs », dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Ce nouveau chapitre comprend un article 1^{er}/1 nouveau, dont le premier paragraphe prévoit que :

« Sous peine d'irrecevabilité de la demande d'autorisation ou d'admission au séjour visée au paragraphe 2, l'étranger s'acquitte d'une redevance couvrant les frais administratifs.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant de la redevance ainsi que les modalités de sa perception. Chaque année, le montant est adapté en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation ».

Par son arrêt n° 18/2018 du 22 février 2018, la Cour constitutionnelle a annulé le § 2 de l'article précité, en ce qu'il ne prévoit pas d'exonération pour les demandes de permis de séjour introduites par des apatrides reconnus dont il est établi qu'ils ont perdu leur nationalité contre leur gré et qui démontrent qu'ils ne peuvent obtenir aucun titre de séjour légal et durable dans un autre état avec lequel ils auraient des liens.

Le 16 février 2015, est adopté l'arrêté royal attaqué dont l'article 4 insère un article 1^{er}/1 dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Le paragraphe 1^{er} de cet article 1^{er}/1 fixe le montant de la redevance. Le paragraphe 2 de l'article 1^{er}/1 et un article 1^{er}/2, inséré dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 par l'article 5 du règlement entrepris, définissent les modalités de la perception de la redevance.

Le 8 juin 2016, l'article 1^{er}/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, inséré par l'article 4 de l'arrêté attaqué, est remplacé par l'article 1^{er} d'un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

L'article 2 de cet arrêté royal du 8 juin 2016 insère dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 un article 1^{er}/1/1 qui fixe le montant de la redevance ainsi que certaines modalités de la perception. L'article 3 de l'arrêté royal du 8 juin 2016 modifie l'article 1^{er}/2, inséré dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 par l'article 5 du l'arrêté royal entrepris.

Le requérant n'a pas formé de recours contre l'arrêté royal précité du 8 juin 2016.

Le 14 février 2017, un nouvel arrêté royal modifie le montant de certaines redevances fixées par l'article 1^{er}/1/1 inséré dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 par l'arrêté royal précité du 8 juin 2016.

IV. Intérêt au recours

IV.1. Thèse des parties

Le requérant soutient que « [l']Ordre des barreaux francophones et germanophone a pour mission de veiller à l'honneur, aux droits et aux intérêts professionnels communs de ses membres et peut prendre toutes les initiatives et mesures utiles pour assurer la loyauté professionnelle ainsi que la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable (article 495 du Code Judiciaire) », que « [l']Etat belge adopte des dispositions procédurales et financières qui portent atteinte aux intérêts de l'avocat et du justiciable que le requérant a pour mission de protéger », qu'« [é]tant concernés au premier chef par les dispositions attaquées, qui sont susceptibles de leur causer grief ainsi qu'aux intérêts communs de leurs membres et aux justiciables, le requérant a intérêt à agir en demandant l'annulation de ces dispositions », que « [t]ant [le Conseil d'État] que la Cour constitutionnelle [...] ont déjà reconnu l'intérêt du requérant à agir lorsque sont en cause les droits et intérêts des justiciables », qu'« [i]l en va de même ici du souci qu'a l'O.B.F.G. de garantir le droit des étrangers à défendre leurs intérêts et droits devant les autorités administratives, notamment en ce que les demandes qu'ils déposent à ces fins sont pour eux le seul moyen d'assurer les

respect de leurs droits fondamentaux (vie familiale, protection face aux mauvais traitements, ...) », que « [l]a procédure administrative dont l'accès est ici affecté et menacé est le préalable obligé à toute procédure juridictionnelle ».

La partie adverse expose qu'« [o]utre que la portée de l'article 495 du Code judiciaire peut être questionnée, l'intérêt précisé par la partie requérante ne peut s'inférer de cette disposition », que « la partie requérante n'entend pas défendre l'intérêt des étrangers en tant que justiciables, mais en tant qu'administrés », que « le "justiciable" visé à l'article 495 doit s'entendre comme une généralité, au sein de laquelle figure du reste la partie adverse, et non comme une catégorie de justiciables - les étrangers - opposée à un autre justiciable », que « [p]artant, en raison du principe de spécialité des personnes morales, le recours est non recevable ».

En réplique, le requérant fait valoir que la mission de l'avocat ne se limite pas aux procédures juridictionnelles dans la mesure où ce dernier « a aussi pour mission de conseiller son client, de l'assister dans toute procédure requérant son expertise juridique ». Il précise que le fait que les procédures nécessitant le paiement d'une redevance soient administratives n'exclut pas l'intervention de l'avocat au côté du justiciable et que l'article 495 du Code judiciaire est applicable de manière large. Le requérant estime que cette disposition vise expressément les avocats et les justiciables et qu'elle a « bien pour mission de défendre les intérêts des justiciables et notamment l'accès à la justice, au sens large ». Il indique que l'obligation de payer la redevance affecte également les intérêts des avocats dans la mesure où si la demande n'est pas introduite, l'avocat ne peut exercer la mission qui lui aurait été confiée. Elle estime enfin, en citant des exemples, que les procédures visées par les redevances concernent tant des étrangers que des membres de leur famille, belges ou étrangers.

Dans son dernier mémoire, le requérant expose, à titre principal, qu'« il convient d'avoir égard à la véritable portée de l'arrêté royal du 08 juin 2016, laquelle n'est pas d'abroger l'arrêté royal présentement querellé pour y substituer des règles nouvelles, mais uniquement d'apporter quelques modifications aux règles instaurées par l'arrêté royal querellé », que « [s]i les modifications apportées avaient notamment pour dessein de corriger les manquements de l'arrêté précédent, justement dénoncées par le requérant dans la présente affaire, il est manifeste que bon nombre d'autres problèmes dénoncés dans le présent recours, et instaurés par l'arrêté présentement querellé, n'ont pas été modifiées », que « [p]our ces mêmes raisons, le requérant n'aurait pas justifié d'un intérêt suffisant à quereller l'arrêté royal du 08 juin 2016, puisque la portée véritable de ce règlement était favorable aux intérêts défendus par lui », que « [c]e faisant, en réalité, l'arrêté royal présentement querellé est demeuré en vigueur, sauf en ce qui concerne ces modifications, de telle sorte que le requérant n'a

pas perdu l'intérêt requis », que « force est de constater qu'hormis les modifications opérées pour les chercheurs et étudiants, l'arrêté royal du 08 juin 2016, est vicié par les mêmes illégalités que celles dénoncées par le requérant dans la présente affaire », que « [d]ès lors, il conviendrait de l'écarter, en application de l'article 159 de la Constitution, de telle sorte qu'il ne peut fonder une contestation quant à l'intérêt de la partie requérante à la présente procédure », qu'« [u]ne telle lecture s'impose d'autant plus que la prise d'un nouvel arrêté royal, présenté comme se substituant au précédent, ne se justifiait nullement, puisque le but n'était que de procéder à quelques ajustements », qu'« il n'a pas manqué de quereller l'arrêté royal du 14 février 2017, augmentant les montants de la redevance, ce qui atteste assurément du maintien de son intérêt », que « [n]e pas suivre la présente position comporte le risque d'inciter les pouvoirs exécutifs à procéder à l'adoption de règlements successifs sensiblement les mêmes, dans le seul but d'échapper au contrôle de légalité, sinon en exténuant les parties requérantes qui ne seront plus [à même] de faire face aux coûts de telles procédures, au moins en postposant systématiquement ce contrôle », que « [p]artant, il s'impose de poursuivre le contrôle de légalité, dont l'issue affectera nécessairement le régime actuellement en vigueur, à tout le moins sur les points demeurés inchangés entre les arrêtés successifs », qu'« [à] titre subsidiaire, si [le Conseil d'État] devait estimer que l'arrêté royal du 08 juin 2016 a effectivement abrogé l'arrêté royal présentement querellé, et en faire application malgré les illégalités qui le grèvent, encore conviendrait-il de constater que cela n'est pas de nature à faire perdre l'intérêt requis au requérant », que « l'arrêté royal présentement querellé a été appliqué jusqu'à cette abrogation, et bon nombre de justiciables et avocats se sont heurtés aux difficultés posées — et dénoncées dans le présent recours — par l'arrêté royal querellé », que « [l]'intérêt du requérant à poursuivre l'annulation de dispositions mettant en place un régime tel celui mis en œuvre par l'arrêté royal entrepris, vient notamment du fait qu'il est légalement investi de la mission de veiller à la défense ses avocats et les justiciables (art. 495 C.jud., voy. mémoire en réplique) », que « [l]'annulation poursuivie par le requérant, si elle est obtenue, permettra aux justiciables de réclamer le remboursement des sommes payées au titre de redevance, indûment », que « l'annulation permettra aux avocats et justiciables d'obtenir l'annulation des décisions de refus de traitement opposées par l'administration aux avocats et justiciables qui n'avaient pas accompli les formalités et paiements imposés par cette réglementation », que « des étrangers ont subi un dommage lié à ce premier arrêté qui a régi les procédures pendant 15 mois », que « [c]ertains n'ont pas pu introduire une procédure, retardant ainsi une réunification familiale, l'introduction d'une demande fondée sur l'article 9bis alors qu'ils étaient par exemple toujours en procédure d'asile, ... », que « [c]e dommage peut dans certains cas être irréparable par exemple si, entre-temps, la procédure d'asile est terminée, si, entre-temps, le demandeur a perdu son titre de séjour temporaire et n'a pu demander un transfert de

statut, etc », que « [c]e dommage lié à un acte illégal donne lieu à réparation si l'arrêté royal querellé est jugé illégal en raison de l'entrave disproportionnée et/ou discriminatoire qu'il a mise à la défense de droits qu'une demande de séjour matérialisait », que « [l]a partie requérante, pour ses avocats et pour les justiciables, dispose de l'intérêt requis pour poursuivre l'annulation, laquelle se présente comme une étape clé dans la défense de ses membres et des justiciables », qu'« [i]l ne peut dès lors être jugé que l'intérêt a complètement disparu », que « la partie requérante introduit une demande d'indemnité réparatrice [...], laquelle requiert que [le Conseil d'État] se prononce sur la légalité de l'acte attaqué », que « comme cela sera démontré dans le cadre de cette demande d'indemnité, l'acte attaqué - et particulièrement les illégalités dénoncées - ont causé des préjudices à la partie requérante, dont elle entend obtenir la réparation » et que « cette demande suffit à justifier d'un intérêt au traitement de son recours en annulation [...], dans le cadre duquel l'analyse des illégalités dénoncées, constitutives de fautes dans le chef de l'administration, seront constatées ».

Appréciation

L'arrêté royal attaqué fixe le montant et les modalités de perception des redevances, dues en vertu de l'article 1^{er}/1, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, qui couvrent les frais administratifs pour les demandes d'autorisation ou d'admission au séjour visées au paragraphe 2 de l'article précité.

Le règlement contesté détermine donc le montant et les modalités de perception de redevances dues pour le traitement de demandes administratives.

La circonstance que les avocats puissent conseiller leurs clients lors d'une procédure administrative ou que la procédure administrative puisse déboucher sur un contentieux juridictionnel n'implique pas que l'arrêté entrepris porte atteinte aux intérêts des avocats et des justiciables.

En effet, en fixant le montant et les modalités de perception des redevances précitées, l'arrêté royal attaqué n'affecte nullement l'assistance que les avocats peuvent offrir à leurs clients. De même, le règlement entrepris, qui a trait à une procédure administrative et non juridictionnelle, ne restreint pas l'accès à la justice, ni les autres droits des justiciables.

L'arrêté royal contesté ne fixe que les montants dus pour les procédures administratives en cause et les modalités de perception des redevances. L'obligation de payer cette redevance et l'irrecevabilité des demandes administratives en cas de

non-paiement sont au demeurant prescrites par l'article 1^{er}/1, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980.

Le requérant n'établit donc pas son intérêt au présent recours.

Enfin, la circonstance que le requérant ait introduit une demande d'indemnité réparatrice ne lui confère pas un intérêt à l'annulation de l'arrêté royal attaqué. Dans ses arrêts 241.865 et 241.866 du 21 juin 2018, le Conseil d'État a seulement décidé que « la circonstance que la partie requérante a perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation n'empêche pas le Conseil d'État, lorsqu'une illégalité est constatée, d'examiner la demande d'indemnité réparatrice, pour autant que les conditions de recevabilité du recours en annulation soient rencontrées au jour de son introduction ».

En conséquence, la requête en annulation est irrecevable.

V. Indemnité réparatrice

Le requérant forme une demande d'indemnité réparatrice dans son dernier mémoire.

L'article 25/3, §§2 et 3, du règlement général de procédure prévoit que :

« § 2. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée au cours de la procédure en annulation, l'examen de cette demande est tenu en suspens jusqu'à l'arrêt qui statue définitivement sur le recours en annulation.

§ 3. Si aucune illégalité n'est constatée, l'arrêt qui clôt la procédure en annulation rejette aussi la demande d'indemnité réparatrice ».

La requête en annulation est irrecevable dès lors que le requérant ne dispose pas de l'intérêt requis au recours depuis le jour de son introduction.

Eu égard au rejet du recours en annulation, il y a lieu de rejeter également la demande d'indemnité réparatrice.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros.

Dès lors que la partie adverse a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois précitées sur le Conseil d'État et qu'aucun motif ne justifie en l'espèce de ne

pas accorder l'indemnité de procédure sollicitée, il convient de lui octroyer une indemnité de procédure au montant de base.

VII. Remboursement partiel du droit de rôle

Par ailleurs, compte tenu du rejet de la demande d'indemnité réparatrice, il y a lieu, conformément à l'article 70, § 1^{er}, alinéa 5, du règlement général de procédure, de rembourser à la partie requérante le droit dû au titre de l'introduction de cette demande, soit 220 euros,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Article 4.

La taxe afférente à l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice d'un montant de 220 euros sera remboursée à la partie requérante par le service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme étant compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
dix octobre deux mille dix-huit par :

Mme Colette DEBROUX,	président de chambre,
M. Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Yves HOUYET,	conseiller d'État,
M. Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Colette DEBROUX