

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.596 du 10 octobre 2018

A. 215.648/XI-20.626

En cause : **1. l'a.s.b.l. Association pour le Droit des Étrangers,**
 2. l'a.s.b.l. Coordination et Initiatives pour et avec les
 Réfugiés et les Étrangers,
 3. l'a.s.b.l. Service International de Recherche, d'Éducation
 et d'Action sociale,
 4. l'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme,
 5. l'a.s.b.l. Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et
 la Xénophobie,
 ayant élu domicile chez
 Me Thomas MITEVOY, avocat,
 chaussée de Haecht 55
 1210 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête du 20 avril 2015, les parties requérantes sollicitent 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 requête du 1^{er} juin 2018, la première partie requérante a demandé l'octroi d'une indemnité réparatrice.

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.

Mes Thomas MITEVOY et Loïca LAMBERT, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, 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.

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.

Les parties requérantes n'ont 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

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes soutiennent qu'elles « invoquent l'exception d'illégalité à l'encontre de l'arrêté royal du 8 juin 2016 [précité] », que « [l']application de l'exception d'illégalité à une décision d'une autorité administrative a non seulement pour conséquence "de ne faire naître ni droits ni obligations pour les intéressés" mais conduira également à priver cette décision "de tout effet généralement quelconque que celle-ci pourrait produire" de sorte que cette application "peut se traduire dans l'abstention pure et simple de prendre en considération l'acte illégal" », que « l'exception soulevée par le Premier auditeur chef de section ne peut être suivie car elle repose sur l'arrêté royal du 8 juin 2016, arrêté dont les parties requérantes contestent de manière incidente la légalité sur pied de l'article 159 de la Constitution et ce pour les mêmes motifs que ceux développés à

l'encontre de l'arrêté royal du 16 février 2015 », que « sous réserve de modifications purement techniques dans la formulation et de l'ajout de la gratuité pour l'étudiant ou le chercheur boursier, l'article 1^{er}/1/1 inséré par l'arrêté royal du 8 juin 2016 est strictement identique (quant aux montants de la redevance et aux catégories visées) à l'article 1^{er}/1 de l'arrêté attaqué », que « [t]ous les moyens soulevés par les parties requérantes de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté attaqué visent de la même manière l'arrêté royal du 8 juin 2016 », que « [c]onclure à l'irrecevabilité du recours contre l'arrêté royal attaqué au motif de l'existence de l'arrêté royal subséquent du 8 juin 2016 reviendrait à donner application à cet arrêté royal du 8 juin 2016 », qu'« il convient de refuser l'application de l'arrêté royal du 8 juin 2016 en raison de son illégalité » et que « [l]'article 159 de la Constitution s'oppose à ce que [le Conseil d'État] donne application à l'arrêté royal du 8 juin 2016 ».

À titre subsidiaire, les requérantes estiment que leur intérêt demeure actuel. Elles font valoir que « [s]i comme les parties requérantes le demandent, [le Conseil d'État] annule l'arrêté royal attaqué, la partie adverse sera contrainte de corriger le ou les irrégularités dans la réglementation », que « l'annulation de l'arrêté royal attaqué jouirait de l'autorité de chose jugée absolue qui s'attache à un arrêt d'annulation c'est-à-dire qu'il opère *ex tunc et erga omnes* », que « [c]ette autorité serait d'autant plus forte en l'espèce qu'il y a identité de la partie adverse et identité de contenu entre l'arrêté royal attaqué et l'arrêté royal du 8 juin 2016 », que « l'annulation de l'arrêté royal attaqué impliquerait l'obligation pour la partie adverse de respecter cet arrêt et ses enseignements et notamment de fixer le montant de la redevance en conformité avec les dispositions conventionnelles, constitutionnelles ou légales dont la violation est constatée c'est-à-dire de corriger l'irrégularité qui a mené à l'annulation », que « [l]a partie adverse devrait nécessairement en tenir compte et mettre la réglementation, en particulier les arrêtés royaux du 8 juin 2016 et 14 février 2017, en conformité avec cet arrêt d'annulation », que « compte tenu de l'identité de la partie adverse et de l'identité de contenu dans le cadre de l'arrêté royal attaqué et de celui du 8 juin 2016, l'autorité d'un arrêt d'annulation de l'arrêté royal attaqué permettrait de remettre systématiquement en cause la légalité des arrêtés royaux du 8 juin 2016 et 14 février 2017 dans le cadre du contrôle incident de légalité (159 de la Constitution) », que « [l]es parties requérantes y ont clairement avantage », qu'« [a]u regard des conséquences d'un arrêt d'annulation pour la partie adverse, les parties requérantes font valoir un intérêt certain et actuel manifeste à leur recours en annulation », que « les parties requérantes ont introduit un recours contre l'arrêté du 14 février 2017 modifiant l'article 1^{er}/1/1, § 1^{er}, 2° de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 tel qu'inséré par l'arrêté royal du 8 juin 2016 », que « [d]ans le cadre de ce recours, les parties requérantes ont critiqué la méthode de calcul utilisée pour déterminer les montants de la redevance fixés par l'arrêté royal du 14 février 2017 », que « [c]ette

méthode est celle qui avait également été utilisée initialement pour déterminer le montant de la redevance fixé par l'acte attaqué », que « [d]ans le cadre de l'adoption de l'arrêté royal du 14 février 2017, la partie adverse se base donc essentiellement sur la méthode mise en place dans le cadre de l'adoption de l'acte attaqué », que « [l]'examen de la légalité de l'acte attaqué est par conséquent lié à l'examen de la légalité de l'arrêté royal du 14 février 2017 et les parties requérantes conservent un intérêt au présent recours en raison de l'existence d'un recours pendant contre l'arrêté royal du 14 février 2017 », qu'« il est évident qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, les parties requérantes pourraient trouver dans l'arrêt d'annulation des arguments juridiques pour contester la légalité de l'arrêté royal du 14 février 2017 », qu'« [i]l n'est pas contesté que l'acte attaqué a été d'application entre le 1^{er} mars 2015 et le 18 juin 2016 », que « l'acte attaqué a connu de nombreux cas d'application et aura encore des effets sur des procédures juridictionnelles ou administratives en cours, par exemple dans le cas où un étranger a vu sa demande de séjour déclarée irrecevable entre le 1^{er} mars 2015 au 18 juin 2016 en raison du non paiement de la redevance, décision contre laquelle il a introduit un recours auprès du Conseil du Contentieux des étrangers, recours qui n'a pas encore été traité », qu'« en cas d'annulation de l'acte attaqué, les étrangers ayant introduit des demandes d'autorisation de séjour et ayant du payer une redevance à cet égard pourraient demander le remboursement de ces sommes, ce dont les parties requérantes ont directement intérêt », que « de nombreux étrangers ont subi un dommage en raison de l'application de l'acte attaqué », que « [c]ertains étrangers ont vu leur demande déclarée irrecevable du 1^{er} mars 2015 au 18 juin 2016 en raison du non paiement de la redevance et n'ont pas pu contester cette décision devant le Conseil du Contentieux des étrangers », que « [c]ertains étrangers ont vu leur demande de séjour déclarée irrecevable du 1^{er} mars 2015 au 18 juin 2016 en raison du non paiement de la redevance, décision contre laquelle ils ont introduit un recours auprès du Conseil du Contentieux des étrangers, lequel a été rejeté », que « [c]ertains étrangers remplissaient manifestement les conditions du séjour (regroupement familial, ...) du 1^{er} mars 2015 au 18 juin 2016 et n'ont pas été en mesure de faire traiter leur demande en raison de l'impossibilité de payer la redevance », que « [c]ertains étrangers remplissaient manifestement les conditions du séjour (regroupement familial, ...) du 1^{er} mars 2015 au 18 juin 2016, n'ont cependant pas été en mesure de faire traiter leur demande en raison de l'impossibilité de payer la redevance et ne réunissaient plus, après cette période, les conditions du séjour envisagé au départ », que « [c]e dommage peut donner lieu à une réparation si l'acte attaqué est considéré comme illégal et qu'il constitue la cause du dommage », que « [l]es parties requérantes conservent donc un intérêt au recours afin que les différentes personnes dont elles défendent les droits puissent introduire des actions en réparation », que « [l]a première partie requérante (asbl Association pour le Droit Des Etrangers) a introduit une demande d'indemnité réparatrice » et que

« [l']introduction d'une telle demande implique le maintien de l'intérêt même si [le Conseil d'État] devait estimer que les parties requérantes n'ont plus un intérêt actuel à poursuivre l'annulation de l'arrêté royal attaqué ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que « [l]orsque le Conseil d'État constate que le montant de la redevance est désormais déterminé par un arrêté royal autre que l'acte attaqué, il n'applique pas cet arrêté royal, mais en constate l'existence, sans se prononcer en rien sur la légalité ou l'illégalité de cet arrêté », que « [s]ans méconnaître l'article 159 de la Constitution, le Conseil d'État peut donc constater l'absence d'intérêt actuel au recours dans le chef des requérantes lesquelles ont, délibérément, posé le choix procédural de ne pas introduire de recours contre l'arrêté royal du 8 juin 2016, et n'ont pas davantage demandé l'extension du présent recours à ce dernier », que « [l]es éléments invoqués par les parties requérantes dans leur thèse subsidiaire sont nouveaux et ne figurent pas dans la requête », que « [le Conseil d'État] ne peut dès lors y avoir égard », que « [l]a perspective d'une action indemnitaire devant le juge civil n'est pas de nature à justifier de l'intérêt requis, d'autant que cette perspective n'est pas celle des requérantes mais de certains justiciables dont elle dit défendre les intérêts », qu'« [à] supposer que des recours en annulation soient encore pendants devant les juridictions concernées à propos des actes individuels pris en exécution de l'arrêté royal contesté - circonstance que soutiennent les parties requérantes sans l'établir - ces justiciables disposent de la faculté de soulever l'exception d'illégalité de l'arrêté attaqué (article 159 de la Constitution) » et que « [l]es parties requérantes ne justifient pas d'un intérêt actuel ».

Appréciation

Les arguments invoqués par les parties requérantes dans leur thèse subsidiaire sont recevables dès lors qu'ils visent à rencontrer l'exception d'irrecevabilité soulevée d'office par Monsieur le premier auditeur chef de section dans son rapport. Les requérantes ne pouvaient faire valoir ces arguments avant le dépôt de leur dernier mémoire.

Le montant de la redevance imposée par l'article 1^{er}/1 de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que les modalités de sa perception sont désormais prévus par un arrêté royal du 8 juin 2016 et non plus par le règlement attaqué.

La mise en œuvre de l'article 159 de la Constitution à l'encontre de l'arrêté royal du 8 juin 2016 ne permet pas de justifier le maintien de l'intérêt au recours. En effet, une telle exception d'illégalité impliquerait seulement que le Conseil d'État écartât l'application de l'arrêté précité du 8 juin 2016 à l'occasion du présent litige. Or, d'une part, l'arrêté royal du 8 juin 2016 n'a nullement vocation à être appliqué dans

la présente affaire de telle sorte qu'il est dénué de pertinence de demander à écarter son application. D'autre part, si l'article 159 de la Constitution permet d'écarter l'application d'un règlement dans le cadre d'une contestation, il n'autorise pas le juge à rendre inapplicable par voie de disposition générale un arrêté.

Le Conseil d'État ne peut donc pas, en vertu de l'article 159 de la Constitution, rendre inapplicable l'arrêté royal du 8 juin 2016 afin que le montant de la redevance due en vertu de l'article 1^{er}/1 de la loi du 15 décembre 1980 ne soit plus fixé par ce règlement et que les requérantes conservent un intérêt à l'annulation de l'arrêté attaqué du 16 février 2015.

Par ailleurs, l'annulation de l'arrêté royal contesté ferait obstacle à ce que la partie adverse adoptât un nouveau règlement entaché des mêmes illégalités que celles ayant justifié l'annulation du règlement entrepris. Par contre, l'autorité de la chose jugée attachée à un tel arrêt d'annulation n'obligerait pas la partie adverse à remettre en cause un autre arrêté royal adopté avant cette annulation et qui n'a pas fait l'objet de recours. En outre, il ne peut être admis que l'annulation de l'arrêté royal attaqué serve seulement à remettre en cause l'arrêté royal précité du 8 juin 2016 alors que les requérantes ont négligé de le contester. Cela reviendrait à leur permettre de contourner les règles de forclusion des délais de recours.

Ensuite, l'annulation de l'arrêté royal attaqué n'est nullement nécessaire pour que les requérantes puissent invoquer à titre incident, dans le cadre d'autres litiges, l'illégalité des arrêtés royaux du 8 juin 2016 et du 14 février 2017 de telle sorte que cette possibilité de contrôle incident de légalité ne justifie pas le maintien de l'intérêt au présent recours. Il en est de même concernant le traitement du recours formé par les requérantes contre l'arrêté royal du 14 février 2017. L'annulation du règlement présentement attaqué n'est nullement nécessaire pour l'examen du recours introduit contre l'arrêté précité du 14 février 2017.

Par contre, les montants de la redevance imposée par l'article 1^{er}/1 de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que les modalités de sa perception ont été fixés par l'arrêté royal du 16 février 2015 du 1^{er} mars 2015 au 26 juin 2016. En cas d'annulation de ce règlement, les étrangers dont les requérantes visent à défendre les intérêts pourront demander le remboursement du montant des redevances qu'ils ont payées durant ce délai. De plus, les décisions d'irrecevabilité prises, durant le délai précité, en raison de l'absence de paiement du montant de la redevance et qui ne sont pas encore définitives pourront être remises en cause en raison de l'annulation de l'arrêté attaqué fixant le montant et les modalités de perception de cette redevance.

Les requérantes conservent donc un intérêt suffisant et actuel au recours.

La requête est recevable.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général d'examiner le fondement du recours ainsi que la demande d'indemnité réparatrice,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de la cause.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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