

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.623 du 29 janvier 2024

A. 231.186/XI-23.056

En cause :

- 1. l'association sans but lucratif**
Association pour le Droit des Étrangers,
- 2. l'association sans but lucratif**
Coordination et Initiatives pour et avec
les Réfugiés et les Étrangers,
- 3. l'association sans but lucratif**
Service International de Recherche d'Éducation
et d'Action Sociale,
- 4. l'association sans but lucratif**
Ligue des droits humains,
- 5. l'association sans but lucratif**
Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme
et la Xénophobie,

ayant élu domicile chez
M^{es} Thomas MITEVOY et Loïca LAMBERT, avocats,
chaussée de Haecht, 55
1210 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^{es} Didier MATRAY et Sophie MATRAY, avocats,
rue des Fories, 2
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 juillet 2020, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution et, d'autre part, l'annulation des articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 23 mars 2020 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers en qualité de travailleurs saisonniers.

II. Procédure

L'arrêt n° 249.781 du 9 février 2021 a rouvert les débats et renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire.

L'arrêt n° 250.520 du 6 mai 2021 a rejeté la demande de suspension et réservés les dépens. Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure le 7 juin 2021.

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

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, 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. Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite le maintien des effets des articles attaqués.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 8 décembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 22 janvier 2024 et le rapport rédigé sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure leur a été communiqué.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Thomas Mitevov, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Emilie Brousmiche, *loco* M^{es} Didier Matray et Sophie Matray, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, 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. Exposé des faits utiles

Les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 249.781 du 9 février 2021.

Le 16 mai 2022 est paru au *Moniteur belge* un arrêté royal du 9 février 2022 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, concernant la redevance. L'article 2 de cet arrêté modifie les montants des redevances et fixe à 126 euros le montant de redevance pour une demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier.

IV. Recevabilité du recours au regard de l'objet social des parties requérantes

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse expose que « la cinquième partie requérante ne démontre pas, en quoi une redevance de 350 euros pour l'introduction d'une demande de séjour par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier et les modalités de celles-ci seraient de nature à porter atteinte aux intérêts collectifs et spécifiques poursuivis par la cinquième partie requérante, en raison de son objet social, tel que défini à l'article 2 de ses statuts ». Elle en déduit que le « recours, en ce qu'il est introduit par la cinquième partie requérante, doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt dans son chef ».

Les parties requérantes expliquent qu'elles ont intérêt à agir au regard de l'objet de leurs statuts et que le Conseil d'État a déjà admis leur intérêt à agir à l'encontre de dispositions réglementaires modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. S'agissant plus particulièrement de l'association sans but lucratif Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie, elles exposent que cette association a notamment pour objet « la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ». Pour ce faire, elle « appelle à l'union et à l'action tou-te-s celles et ceux qui entendent s'opposer aux discriminations, aux haines, aux préjugés fondés sur une

prétendue race, la nationalité, la langue, la culture, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la confession ou les convictions philosophiques. Elle veut faire triompher l'amitié et la paix entre les peuples et promouvoir l'égalité et la fraternité entre les êtres humains. Elle contribue à la défense de la mémoire des victimes de persécutions racistes, commises notamment lors d'un génocide » et qu'elle « a donc un intérêt à agir contre un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, arrêté royal dont les dispositions sont directement liées à son objet social ». Elles rappellent que le Conseil d'État a déjà admis son intérêt à agir contre d'autres dispositions réglementaires modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Elles avancent que l'intérêt à agir de la cinquième partie requérante doit être apprécié « au regard de l'objet des dispositions attaquées qui est de fixer le montant de la redevance (en l'espèce au montant maximal) et les modalités de perception de celle-ci lors de l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier » et considèrent que, « pris sous cet angle, il ne fait aucun doute que les dispositions attaquées portent atteinte aux intérêts spécifiques poursuivis par l'asbl MRAX », car « premièrement, la défense de l'égalité et la lutte contre les discriminations sont explicitement reprises à l'article 2 des statuts de l'asbl MRAX », objectif qu'elles estiment avoir été reconnu par plusieurs arrêts du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle, que « deuxièmement, les premier et troisième moyens invoqués par l'asbl MRAX se fondent précisément sur les dispositions qui garantissent l'absence de discrimination: les articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 8 lu en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » et que « la question de savoir s'il y a discrimination ou pas est au cœur du recours des parties requérantes » et que troisièmement, elles invoquent, dans leur troisième moyen, « que les dispositions attaquées sont discriminatoires dans le sens où [elles] n'opèrent pas de distinction entre les travailleurs saisonniers, d'une part, et les chercheurs, travailleurs ordinaires et travailleurs hautement qualifiés, d'autre part » et que le « traitement discriminatoire dénoncé ici par les parties requérantes est donc celui qui ne prend pas en compte la nature tout à fait particulière du travail saisonnier et de la vulnérabilité intrinsèque de ces travailleurs ». Elles avancent que « sous cet angle, les dispositions attaquées sont donc bien en rapport avec les objectifs de l'asbl MRAX qui est de lutter contre les discriminations ». Elles soulignent enfin que le

Conseil d'État a déjà admis l'intérêt à agir de la cinquième partie requérante « dans le cadre des recours introduits respectivement contre les arrêtés royaux du 16 février 2015 et du 14 février 2017 qui ont donné lieu aux arrêts n° 245.403 et 245.404 rendus le 11 septembre 2019 ».

Dans leur dernier mémoire, elles ajoutent qu'il ne faut pas avoir une lecture trop restrictive de l'objet social de la cinquième partie requérante, car dans ses statuts, « la promotion de l'égalité entre les êtres humains et la lutte contre les discriminations est formulée en des termes tout à fait généraux ». Elles indiquent également que « le recours vise en général des dispositions qui soumettent une catégorie spécifique d'étranger (le travailleur saisonnier) au paiement d'une somme importante, somme qui constitue un obstacle à l'exercice de ses droits » et que « de telles dispositions peuvent constituer des discriminations sur base de la nationalité ».

IV.2. Appréciation

Les associations sans but lucratif peuvent agir devant le Conseil d'État lorsqu'elles satisfont aux conditions pareillement exigées dans le chef de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime. En particulier, le recours en annulation formé par une association est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social.

En l'espèce, les dispositions attaquées ont pour objet de fixer le montant de la redevance et les modalités de perception de celle-ci lors de l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier. C'est au regard de l'objet du recours ainsi défini par les parties requérantes qu'il convient d'apprécier leur intérêt à agir.

Au regard de l'objet social des parties requérantes tel qu'il est invoqué dans les écrits de procédure, les première, deuxième et quatrième parties requérantes justifient de l'intérêt à agir requis.

S'agissant de la cinquième partie requérante, son intérêt à agir est contesté par la partie adverse. Dans une telle hypothèse, il appartient à la partie requérante de fournir des éclaircissements à cet égard, les éléments qu'elle avance pour justifier son intérêt à agir ayant pour effet de circonscrire les motifs de sa

demande et de fixer les limites du débat juridictionnel dont le Conseil d'État doit tenir compte.

La circonstance, invoquée par les parties requérantes, que le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle ont déjà admis l'intérêt à agir de la cinquième partie requérante est dépourvue de toute pertinence dès lors que, comme le relèvent les parties requérantes elles-mêmes, il « convient d'apprécier l'intérêt à agir [de celle-ci] au regard de l'objet des dispositions attaquées ». Le constat que la cinquième partie requérante justifiait de l'intérêt requis dans le cadre de plusieurs recours dirigés contre l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers n'implique donc pas qu'elle justifie automatiquement d'un intérêt à agir à l'encontre de toutes les dispositions de cet arrêté royal. L'examen de son intérêt à agir doit s'effectuer en confrontant l'objet des dispositions attaquées, les critiques qu'elle formule et son objet social.

L'article 2 des statuts de la cinquième partie requérante définit l'objet social de celle-ci de la manière suivante :

« Le MRAX est une association qui lutte contre l'antisémitisme, née il y a plus de 60 [sic] sur les cendres du génocide Nazi à l'initiative d'une poignée de Juifs résistants.

L'association a pour but la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, Elle appelle à l'union et à l'action tou-te-s celles et ceux qui entendent s'opposer aux discriminations, aux haines, aux préjugés fondés sur une prétendue race, la nationalité, la langue, la culture, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la confession ou les convictions philosophiques. Elle veut faire triompher l'amitié et la paix entre les peuples et promouvoir l'égalité et la fraternité entre les êtres humains. Elle contribue à la défense de la mémoire des victimes de persécutions racistes, commises notamment lors d'un génocide.

Elle peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet. Elle peut notamment prêter son concours et s'intéresser à toute activité similaire à son objet. Elle met en place toute action et tout service lui permettant de réaliser ses objectifs et d'atteindre ses buts ».

L'objet des dispositions attaquées est de soumettre la demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier au paiement d'une redevance de 350 euros. Contrairement à ce que semble soutenir la cinquième partie requérante, le lien entre ces dispositions et son objet social ne relève pas de l'évidence.

Si la cinquième partie requérante expose que son objet social reprend explicitement la défense de l'égalité et la lutte contre les discriminations, elle effectue une lecture incomplète de l'article 2 de ses statuts qui ne vise pas la lutte

contre toutes les discriminations, mais uniquement les discriminations, les haines et les préjugés « fondés sur une prétendue race, la nationalité, la langue, la culture, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la confession ou les convictions philosophiques ». La cinquième partie requérante n'établit pas que, dans le présent recours, elle dénonce des discriminations reposant sur un tel fondement.

Afin de justifier son intérêt au recours, la cinquième partie requérante constate qu'elle dénonce des discriminations dans les premier et troisième moyens du recours.

S'il est exact qu'elle invoque dans son premier moyen partiellement une discrimination – le moyen reprochant essentiellement à la partie adverse d'avoir établi un impôt et non une redevance et de ne pas justifier le montant de 350 euros – , elle reproche, à cette occasion, à la partie adverse de demander le même montant de redevance pour différentes catégories de demandes de séjour alors que ces diverses demandes impliquent des quantités de travail très différentes et que rien dans le Rapport au Roi ne justifierait de soumettre les demandes des travailleurs saisonniers au montant maximal. Le premier moyen fait ainsi grief à la partie adverse de n'opérer aucune distinction, en ce qui concerne le montant de la redevance, entre les catégories de demandes de séjour au regard de la quantité de travail requise dans le chef de l'administration pour les traiter. Un tel moyen n'invoque donc pas une discrimination fondée « sur une prétendue race, la nationalité, la langue, la culture, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la confession ou les convictions philosophiques ».

De même, si la cinquième partie requérante expose qu'elle invoque également une discrimination dans le cadre de son troisième moyen, celle-ci reproche aux dispositions attaquées de ne pas opérer « de distinction entre les travailleurs saisonniers d'une part et les chercheurs, travailleurs ordinaires et travailleurs hautement qualifiés d'autre part », les travailleurs saisonniers faisant, selon le moyen, l'objet d'une vulnérabilité intrinsèque justifiant un traitement distinct. La cinquième partie requérante n'explique pas en quoi la discrimination ainsi invoquée reposerait « sur une prétendue race, la nationalité, la langue, la culture, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la confession ou les convictions philosophiques ». Tel que le moyen est formulé, il reproche une discrimination fondée sur le caractère vulnérable des travailleurs saisonniers sans qu'aucun lien ne soit effectué avec l'objet social de la cinquième partie requérante tel que défini à l'article 2 de ses statuts.

Enfin, la cinquième partie requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que « le recours vise en général des dispositions qui soumettent une catégorie spécifique d'étranger (le travailleur saisonnier) au paiement d'une somme importante, somme qui constitue un obstacle à l'exercice de ses droits » et que « de telles dispositions peuvent constituer des discriminations sur base de la nationalité ». Tout ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier est, en effet, soumis au même montant de redevance quelle que soit sa nationalité. De même, la circonstance que d'autres demandes de séjour soient soumises au même montant de redevance que celle demandée au ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier ou celle que d'autres demandes soient soumises à un montant différent ne constitue pas une distinction en fonction de la nationalité du ressortissant demandant un séjour, mais en fonction du fondement de la demande qu'il introduit. La cinquième partie requérante n'établit donc pas qu'il s'agit d'une discrimination fondée « sur une prétendue race, la nationalité, la langue, la culture, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la confession ou les convictions philosophiques », telle que visée à son objet social.

Le recours est, dès lors, irrecevable en tant qu'il est introduit par la cinquième partie requérante, celle-ci ne justifiant pas de l'intérêt à agir requis au regard de son objet social.

S'agissant de la troisième partie requérante, le mémoire en réplique expose qu'elle a « un intérêt à agir contre un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, arrêté royal dont les dispositions sont directement liées à son objet social » et que cet intérêt a déjà été admis par le Conseil d'État à l'occasion de recours dirigés « contre d'autres dispositions réglementaires modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

Ainsi qu'il l'a été exposé ci-dessus, la circonstance que le Conseil d'État ait déjà admis l'intérêt à agir de la troisième partie requérante est dépourvue de toute pertinence dès lors que son intérêt à agir doit être examiné au regard de l'objet des dispositions attaquées et de son objet social. Le constat que la troisième partie requérante justifiait de l'intérêt requis dans le cadre de plusieurs recours dirigés contre l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers n'implique donc pas qu'elle justifie automatiquement d'un intérêt à agir à l'encontre de toutes les dispositions de cet arrêté royal.

L'article 3 des statuts de la troisième partie requérante définit l'objet social de celle-ci de la manière suivante :

« L'association a pour buts :

- 1° L'aide à toute personne et en particulier aux immigrés et réfugiés qui se trouvent en état de pauvreté, de marginalité et d'exclusion ;
- 2° l'assistance psychologique et sociale aux personnes qui subissent des persécutions et des privations de liberté en raison de leur nationalité ou de leur appartenance ethnique, idéologique ou religieuse ;
- 3° l'accueil et le soutien, par toutes voies légales, des personnes condamnées à l'exil pour avoir défendu des principes de justice et de liberté, ainsi que l'aide et la collaboration dans la lutte qu'ils poursuivent depuis leur exil en faveur de ces mêmes principes ;
- 4° le soutien et l'aide à tous ceux qui ont subi des souffrances parce qu'ils ont défendu une cause juste et ont œuvré pour la paix ;
- 5° l'étude des problèmes posés par la présence ou l'immigration en Belgique des travailleurs d'origine étrangère ; l'information de l'opinion publique belge sur ces problèmes liés à leur résidence en Belgique.

L'association réalise ses buts, notamment par des activités d'aide sociale et juridique, par des actions de formation professionnelle, d'éducation permanente, d'éducation à la santé, ainsi que par toute autre action qui vise l'insertion et l'intégration dans les milieux de vie et de travail, sans préjudice le cas échéant, de l'orientation de la personne consultante vers d'autres services.

L'association peut aussi développer dans le respect des prescriptions légales des activités commerciales dans le cadre ou non de ses activités d'insertion socio professionnelle afin de renforcer ses moyens financiers lui permettant de réaliser sa mission telle que décrite dans le paragraphe premier.

L'association œuvre dans le respect des valeurs de justice, d'intégrité de la personne, de solidarité et de responsabilité. Elle réalise ses buts dans un esprit de neutralité philosophique, politique ou religieuse ».

Au regard de cet objet social, il n'apparaît pas que la troisième partie requérante puisse valablement agir à l'encontre de dispositions ayant pour objet de fixer le montant de la redevance et les modalités de perception de celle-ci lors de l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier. Un travailleur saisonnier n'est, en effet, *a priori* et en raison de cette seule qualité, ni une personne qui subit « des persécutions et des privations de liberté » en raison de sa nationalité ou de son « appartenance ethnique, idéologique ou religieuse » (article 3, alinéa 1^{er}, 2^o, des statuts), ni une personne condamnée à l'exil pour avoir défendu des principes de justice et de liberté (article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, des statuts), ni une personne qui a subi des souffrances parce qu'elle a défendu une cause juste et œuvré pour la paix (article 3, alinéa 1^{er}, 4^o, des statuts). Le travailleur saisonnier n'est pas davantage une personne qui se trouve, par principe et en raison de cette seule qualité, en état de pauvreté, de marginalité et d'exclusion (article 3, alinéa 1^{er}, 1^o, des statuts). Le 5^o de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 des statuts de la troisième requérante est, pour sa part, relatif à l'étude des problèmes

posés par la présence ou l'immigration en Belgique des travailleurs d'origine étrangère et à l'information de l'opinion publique belge sur les problèmes liés à leur résidence en Belgique. Cette partie de l'objet social est également étrangère aux dispositions ayant pour objet de fixer le montant de la redevance et les modalités de perception de celle-ci lors de l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour par un travailleur saisonnier.

Le recours est, dès lors, également irrecevable en tant qu'il est introduit par la troisième partie requérante, celle-ci ne justifiant pas de l'intérêt à agir requis au regard de son objet social.

V. Objet du recours et recevabilité du recours au regard des modifications apportées par l'arrêté royal du 9 février 2022 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

V.1. Thèses des parties

La partie adverse explique que les « dispositions réglementaires attaquées ont été remplacées par un arrêté royal du 9 février 2022 qui prévoit, désormais, pour les travailleurs saisonniers, une redevance de 126 euros et non plus 350 euros » et constate que cet « arrêté n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation ». Elle en déduit qu'à « défaut d'avoir introduit un recours contre l'arrêté royal du 9 février 2022, les parties requérantes ont perdu leur intérêt à agir ».

Elle rappelle ensuite « qu'en vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tout requérant qui introduit un recours en annulation doit justifier d'un intérêt à agir », que « celui-ci est admis à deux conditions », qu'il « faut, d'une part, que l'acte attaqué lui cause un inconvénient personnel, direct, certain, actuel, légitime et, d'autre part, que l'annulation lui procure un avantage personnel et direct, même minime ». Elle avance qu'en l'espèce, « l'annulation ne procurera aucun avantage personnel et direct aux parties requérantes puisqu'elles ne peuvent solliciter pour leur propre compte l'éventuel remboursement du montant des redevances » et se réfère à l'arrêt rendu à propos de la demande de suspension. Elle estime également que l'enseignement de l'arrêt n° 242.596 du 10 octobre 2018 « ne semble pas applicable *in specie*, puisque dans cette affaire, les parties requérantes avaient introduit une requête en indemnité réparatrice, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ». Elle renvoie à l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 244.015 du 22 mars 2019 et soutient qu'à « défaut d'introduction de demande d'indemnité réparatrice, et

à défaut pour les parties requérantes de démontrer l'existence d'avantage personnel en cas d'annulation de l'acte querellé, le recours doit être rejeté pour défaut d'intérêt ».

Les parties requérantes répondent qu'elles « maintiennent un intérêt à leur recours dans la mesure où les dispositions réglementaires attaquées ont été d'application durant une période s'étendant de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 23 mars 2020 (le 7 mai 2020) à la veille de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 9 février 2022 (le 26 mai 2022), soit durant une période de plus de deux ans ». Elles se réfèrent à un arrêt n° 242.596 du 10 octobre 2018 en soulignant que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, cet enseignement n'est nullement lié à l'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice. Elles considèrent qu'elles ont toujours un intérêt suffisant et actuel au recours.

V.2. Appréciation

Selon la requête, le recours est dirigé contre les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 23 mars 2020 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers en qualité de travailleurs saisonniers. L'article 3 de cet arrêté royal insère la demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier à l'article 1^{er}/1/1, § 1^{er}, 2°, a) de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 prévoyant une redevance de 350 euros. L'article 4 adapte l'article 1^{er}/2/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 à la redevance imposée à la demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier. Il résulte de la requête et des moyens qui y sont développés que les parties requérantes ne contestent pas le principe même d'une redevance, mais bien le montant de celle prévue pour le travailleur saisonnier. Si les moyens visent, en effet, formellement l'article 4 de l'arrêté royal du 23 mars 2020, leurs développements ne portent que sur le seul montant de 350 euros résultant de la modification apportée par l'article 3 de cet arrêté royal et ne formulent aucun grief concret dirigé contre les modifications apportées, par l'article 4 de l'arrêté royal du 23 mars 2020, à l'article 1^{er}/2/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

L'article 2 de l'arrêté royal du 9 février 2022 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, concernant la redevance modifie les montants des redevances et fixe à 126 euros le montant de la redevance pour une demande introduite par un

ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier. Le nouvel article 1^{er}/1/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 tel qu'inséré par l'article 2 de l'arrêté royal du 9 février 2022 remplace la version précédente de cette disposition qui comportait les modifications apportées par l'article 3 attaqué. Les modifications que cette disposition a apportées dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 ont, dès lors, cessé de produire leurs effets. L'arrêté royal du 9 février 2022 n'a, par contre, apporté aucune modification à l'article 1^{er}/2/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 tel qu'il a été modifié par l'article 4 attaqué. Les parties requérantes ne contestent pas qu'elles n'ont introduit aucun recours contre l'article 2 de l'arrêté royal du 9 février 2022 en ce qu'il impose une redevance de 126 euros à la demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier. Dès lors qu'elles n'ont introduit aucun recours contre cet article 2, elles ne justifient, en tout état de cause, plus de l'intérêt requis à contester le principe même de l'imposition d'une redevance pour une telle demande de séjour.

Au regard de ces éléments, il y a lieu de considérer que le recours n'est recevable qu'en tant qu'il est dirigé contre le montant de 350 euros résultant de la modification apportée par l'article 3 de l'arrêté royal du 23 mars 2020, les parties requérantes ne contestant ni le principe même de la redevance exigée pour une demande de séjour en qualité de travailleur saisonnier, ni la validité du montant de 126 euros fixé par l'arrêté royal du 9 février 2022.

La seule circonstance que les parties requérantes n'aient pas introduit de recours contre l'arrêté royal du 9 février 2022 n'implique, par contre, pas que celles-ci auraient perdu leur intérêt à contester le montant de la redevance de 350 euros imposé par l'article 3 de l'arrêté royal du 23 mars 2020 pour une demande de séjour en qualité de travailleur saisonnier dès lors que ce montant est différent de celui prévu par l'arrêté royal du 9 février 2022.

La partie adverse ne conteste pas que le montant de 350 euros a été applicable aux demandes introduites par des travailleurs saisonniers entre le 7 mai 2020 et le 26 mai 2022, ni le constat qu'en cas d'annulation, les personnes dont les parties requérantes visent à défendre les intérêts et qui ont payé ce montant de 350 euros pourront en demander le remboursement. L'annulation de ce montant de redevance est, dès lors, bien de nature à améliorer la situation des personnes concernées et, le cas échéant, à faire disparaître une violation des principes d'égalité et de non-discrimination. Un tel effet répond à l'objet social des parties requérantes qui justifient, dès lors, bien d'un intérêt direct et actuel à leur recours.

Le recours est, dès lors, recevable en tant qu'il est dirigé contre l'article 3 de l'arrêté royal du 23 mars 2020 précité et irrecevable en tant qu'il est dirigé contre l'article 4 de ce même arrêté.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 33, 105, 108, 170 et 172 de la Constitution, des articles 195 et 196 de la loi-programme du 19 décembre 2014 et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Elles reprochent aux dispositions attaquées de soumettre les demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers au montant de redevance de 350 euros dont le paiement préalable conditionne la recevabilité alors que ce montant n'est pas la rémunération d'un service rendu proportionnée au coût de ce service et qu'il n'est donc pas une redevance mais bien un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution.

Elles rappellent que deux critères cumulatifs permettent de distinguer une redevance d'un impôt : une redevance doit être la contrepartie d'un service rendu à titre individuel et son montant doit être équivalent ou représenter un rapport raisonnable avec le coût du service rendu.

Elles soulignent que des arrêts du Conseil d'État ont annulé les précédents montants de 215 et 350 euros, que la section de législation du Conseil d'État dans son avis rendu à propos des dispositions attaquées s'est référée à ces arrêts, mais que la partie adverse a choisi de « se réfugier derrière des arrêtés royaux antérieurs parce qu'ils sont définitifs bien qu'ils reprennent intégralement et sans réexamen les montants fixés par les arrêtés royaux annulés par Votre Conseil et ce sans tenir compte des enseignements de Votre Conseil ». Elles soutiennent que la partie adverse a « délibérément choisi de soumettre la catégorie des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers à un montant (350 euros) dont votre Conseil a clairement établi qu'il était illégal » alors qu'il lui appartenait « dès lors [qu'elle] décidait de préciser le montant de la redevance et les modalités de sa perception pour la catégorie des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers, d'examiner sérieusement le coût de traitement de ces demandes, ce [qu'elle] a clairement manqué de faire en violation des dispositions visées au moyen ».

Elles soutiennent que la redevance litigieuse n'est pas proportionnée au coût administratif du traitement des demandes d'autorisation de travail et de séjour

des travailleurs saisonniers et se réfèrent aux critiques qu'elles avaient développées contre l'arrêté royal du 14 février 2017. Elles critiquent ainsi la méthode d'évaluation du montant du coût moyen d'une demande avant d'exposer que le montant fixé par les dispositions attaquées n'est pas en rapport avec le coût du service rendu dans les demandes spécifiques des travailleurs saisonniers. S'agissant de ce dernier point, elles reprochent à la partie adverse d'avoir eu recours à une méthode globalisante qui implique une absence de distinction pour chacune des catégories de demande de séjour et font valoir que le rapport au Roi reste complètement muet sur ce qui, dans le traitement des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers, justifierait de les soumettre au montant maximal de 350 euros. Elles constatent que la seule justification avancée est de s'aligner sur le montant pour les chercheurs, les travailleurs ordinaires et les travailleurs hautement qualifiés, mais que cette justification n'est pas pertinente « car elle n'a pas égard au coût de traitement des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers » et ce alors que l'examen de la demande est partagé entre l'Office des étrangers et les Régions auprès desquelles les demandes d'autorisation de travail et de séjour sont introduites. Elles reprochent également à la partie adverse d'avoir déterminé le coût moyen en fonction de toutes les demandes y compris celles non soumises à redevance et donc en incluant dans son calcul des coûts de fonctionnement de l'administration qui ne sont pas liés au traitement d'une demande de séjour. Elles en déduisent que « le montant fixé par l'acte attaqué pour les demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers n'est pas en rapport avec le coût de traitement de ces demandes par l'Office des étrangers car ils incluent les frais de fonctionnement de l'intégralité des services de l'Office des étrangers ».

Elles en concluent que le Roi a fixé un montant qui n'est pas proportionné au coût du service rendu, qu'Il a ainsi méconnu les limites de l'habilitation qui Lui a été conférée par l'article 196 de la loi-programme du 19 décembre 2014 et qu'Il a également violé les articles 170 et 172 de la Constitution qui réservent au législateur le soin de fixer le montant d'un impôt.

B. Mémoire en réponse

Après avoir cité l'arrêt n° 249.781 du 9 février 2021, la partie adverse constate que le premier moyen « se contente de reprendre l'ensemble des critiques dirigées contre l'arrêté royal du 14 février 2017 » alors qu'un arrêté royal du 12 novembre 2018 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à séjourner

et à travailler sur le territoire du Royaume a remplacé l'article inséré par un arrêté royal du 8 juin 2016 modifié lui-même par l'arrêté royal du 14 février 2017. Elle observe que cet arrêté royal du 12 novembre 2018 qui fixe le montant de la redevance de 350 euros n'a pas été contesté et que les « parties requérantes ne démontrent pas leur intérêt au premier moyen, en ce qu'il se borne à critiquer le montant de la redevance » de telle sorte que le premier moyen doit être déclaré irrecevable. Elle ajoute que « les critiques émises à l'encontre de l'arrêté royal du 14 février 2017 sont obsolètes puisque les motifs justifiant l'imposition d'une redevance de 350 euros ne ressortent plus de l'arrêté royal du 14 février 2017 mais de l'arrêté royal du 22 novembre 2018 et du rapport au Roi qui le sous-tend » de telle sorte que le moyen « doit également être déclaré irrecevable pour ce motif ».

À titre subsidiaire, la partie adverse estime que le montant de la redevance de 350 euros est parfaitement justifié en l'espèce et explique que l'arrêté attaqué « repose sur les éléments suivants : le rapport de l'ASA de 2014 intitulé “Calcul des charges administratives : arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers” [...]; le tableau du bureau KPMG de 2014 comprenant le détail du calcul [...] ainsi qu'un tableau de 2016 contenant l'étude réalisée par la partie adverse ». Elle observe que l'Agence pour la Simplification Administrative (ou ASA) est une administration spécialisée et indépendante qui « a pris part à l'élaboration de l'arrêté royal de 2015 ayant mené à la fixation par le Roi des différentes redevances ». Elle explique ensuite que « certes, l'ASA ne formule que des propositions qui ne lient pas le Roi, mais en raison de la spécificité de cette administration indépendante, de l'aide qu'elle a reçue d'une société de réviseurs d'entreprise et des choix opérés par l'ASA (notamment quant au mode de calcul du coût du service rendu), l'étude réalisée dans le cadre de l'arrêté royal de 2015 a “limité” [...] la décision qu'il appartenait au Roi de prendre », qu'elle a, à ce titre, « modifié l'ordonnancement juridique » et que n'ayant pas fait l'objet d'un recours en annulation direct, « il ne peut, à l'occasion du présent recours, faire l'objet d'une critique de légalité incidente des requérantes le moyen étant, en cette branche, non recevable ». Elle explique ensuite que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle de l'ASA, « notamment quant aux reproches :

- du choix de procéder à l'évaluation du coût du service rendu par le calcul d'un coût moyen.[...] ;
- concernant les informations qui auraient dû être récoltées autrement que par entretiens téléphoniques avec le Directeur de l'Office des Etrangers ;
- qui considèrent les évaluations de l'étude comme “grossières et incertaines” ;

- en considérant que le nombre de communes à interroger devrait être augmenté pour atteindre le seuil de la représentativité ;
- en vérifiant si le nombre de demandes, évalué à 64.000, est celui d'une année particulière ou une moyenne ».

Elle estime que ces « griefs se heurtent au principe de la séparation entre la fonction d'administrer et de juger ». Elle cite ensuite le nombre de demandes soumises à redevance auprès des postes diplomatiques et des villes et communes et que la « quantification, dans l'étude ASA/KPMG, du travail des postes diplomatiques, ainsi que celui des villes et communes, permet de constater le caractère proportionné au service rendu d'un coût moyen basé exclusivement sur le travail de l'Office des étrangers ». Elle expose qu'une « décision négative nécessite un temps d'examen du dossier et un temps de rédaction de la décision beaucoup plus long que celui consacré à une décision positive, dans la mesure où la première est matérialisée dans un écrit qui doit être rédigé avec le plus grand soin » et explique que, compte tenu du nombre de jours de travail pour rendre les décisions et du nombre d'attachés nécessaires pour exécuter ces jours de travail, « le temps consacré à la rédaction des décisions, repris dans l'étude, est en tout point conforme à la réalité ». Elle ajoute que « les demandes prises en considération correspondent uniquement aux demandes soumises à redevance », que « les charges locatives prises en compte dans le calcul du coût moyen ne concernent que les bureaux qui traitent les demandes soumises à redevance, soit un tiers de la superficie du bâtiment central », que « c'est la raison pour laquelle ces frais n'ont été pris en compte, dans le calcul du coût moyen, qu'à raison d'un tiers » et que les parties requérantes « n'apportent aucun élément susceptible de remettre en cause le caractère raisonnable de cette répartition, dès lors qu'un tiers du bâtiment concerne l'asile et l'autre tiers, les demandes non soumises à redevance ». S'agissant de la prise en considération des frais en 2016, elle indique qu'en 2015, le coût de traitement d'une demande était supérieur au montant de la redevance, qu'elle pouvait réévaluer la situation en application de la loi du changement et prendre en compte des coûts réels qui avaient été écartés en 2015 et que les parties requérantes « ne contestent pas qu'en 2014, les frais autres que le loyer n'avaient pas été portés en compte ». Elle expose enfin que la note de travail du conseil des ministres du 10 février 2015 révèle que la partie adverse a opté pour un calcul du temps et du coût d'une demande moyenne compte tenu de l'énorme diversité des demandes et que cette méthode de calcul ne dénature pas la qualification de redevance. Elle se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 18/2018 du 22 février 2018 selon lequel « étant donné que l'administration ne peut pas savoir au préalable si une demande implique un examen simple ou un examen détaillé, le législateur ne peut se voir reprocher d'avoir instauré une rétribution prenant en compte le coût administratif moyen du service pour les demandes qui ne sont pas exonérées de la rétribution ». Elle fait valoir qu'à l'instar du législateur,

« l’auteur d’un acte réglementaire ne peut appréhender le détail de toutes situations possibles » et que le « reproche tiré du caractère “forfaitaire et globalisant” des montants fixés par le Roi, en raison du calcul d’un coût moyen, ne peut être retenu ».

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes précisent qu’à la suite de l’arrêt n° 249.781 du 9 février 2021, elles « n’analysent, dans le cadre du premier moyen, que les éléments qui ont déterminé la partie adverse à établir le montant de 350 euros pour l’hypothèse particulière des demandes d’autorisation de séjour par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier ». Elles observent que l’avis n° 66.622/4 du 5 novembre 2019 de la section de législation du Conseil d’État « relève l’absence d’éléments concrets avancés par la partie adverse de nature à comprendre sur quelle base le montant demandé serait raisonnablement proportionné au coût du service rendu pour une demande de séjour d’un travailleur saisonnier » et constatent que, dans le rapport au Roi, « la partie adverse n’avance pas le moindre élément de nature à justifier le caractère proportionné du montant de 350 euros au regard du coût du service rendu en l’espèce, soit le traitement d’une demande de séjour d’un travailleur saisonnier ». Elles soulignent qu’en réponse à l’avis de la section de législation, la partie adverse renvoie pour seule justification « d’une part, à l’arrêté royal du 8 juin 2016, d’autre part, à l’arrêté royal du 12 novembre 2018 » et expliquent que l’arrêté royal du 8 juin 2016 « reprend, sans nouvel examen ou sans nouvelle justification, les montants fixés par l’arrêté royal du 16 février 2015 » tandis que « l’arrêté royal du 12 novembre 2018 ne revient pas sur les montants de redevance et renvoie au rapport au Roi relatif à l’arrêté royal du 14 février 2017 et aux explications données à cette occasion ». Elles estiment donc « nécessaire d’avoir égard à ces explications et documents qui ont présidé à la fixation des montants par l’arrêté royal du 14 février 2017 pour comprendre ce qui se cache derrière le montant de 350 euros et afin de déterminer si ce montant est proportionné au coût du service rendu, en l’occurrence le traitement d’une demande [...] de séjour d’un travailleur saisonnier ». Elles avancent, premièrement, que la partie adverse « considère que le montant de la redevance de 350 euros est justifié en l’espèce sur base du rapport de l’ASA de 2014, du tableau du bureau KPMG de 2014 ainsi que du tableau de 2016 contenant l’étude réalisée par la partie adverse » et, deuxièmement, que « si il fallait considérer que la partie adverse ne s’est pas fondée sur ces éléments (rapport de l’ASA de 2014, tableau du bureau KPMG de 2014 et tableau de 2016) pour évaluer le coût de traitement d’une demande de séjour par un travailleur saisonnier, il faut bien constater que, dans le rapport au Roi qui sous-tend l’acte querellé, la partie

adverse ne s'appuie sur aucun élément concret et ne justifie d'aucune manière que le montant de la redevance de 350 euros présente un rapport raisonnable avec le coût des services prestés dans l'hypothèse particulière d'une demande de séjour d'un travailleur saisonnier » et que « la partie adverse ne justifie aucunement que le montant de 350 euros serait justifié en l'espèce et proportionné au coût du traitement de ce type de demande », mais « se contente de justifier le montant de 350 euros pour les demandes d'autorisation de séjour par un travailleur saisonnier uniquement pour s'aligner sur le montant de la redevance d'autres catégories : les chercheurs, les travailleurs ordinaires et les travailleurs hautement qualifiés » alors que « cette explication n'est pas pertinente car elle n'a pas égard au coût de traitement des demandes de séjour d'un travailleur saisonnier ». Elles considèrent que le rapport de l'ASA n'est pas un acte administratif attaquable mais tout au plus un acte préparatoire et que le Conseil d'État est légitime à contrôler la réalité des motifs invoqués. Elles font valoir, s'agissant du nombre de demandes soumises à redevance ayant servi de base au calcul, que la partie adverse ne répond à aucune de leurs critiques et que, s'agissant de la durée moyenne pour prendre une décision négative, « la partie adverse, tente, vainement, de donner un fondement aux chiffres retenus dans l'étude de l'ASA/KPMG » « en s'appuyant sur un raisonnement peu sérieux », car elle « use de ce qu'il faut qualifier d'un raisonnement tautologique en calculant le nombre de jours de travail pour prendre les décisions tant positives (24.449 décisions) que négatives (24.668 décisions) en se fondant sur le temps estimé par elle-même sur base des seuls entretiens téléphoniques avec [le directeur de l'Office des étrangers] ». Critiquant le raisonnement de la partie adverse, elles estiment que celle-ci « ne démontre aucunement la réalité du temps moyen nécessaire pour prendre une décision (en particulier une décision négative) » et qu'au « lieu d'objectiver ce temps moyen, le raisonnement de la partie adverse part de ce temps moyen pour ensuite tenter de le justifier de manière tautologique ». Elles observent également que les explications de la partie adverse sur le nombre d'attachés ayant pour mission de rendre des décisions dans les demandes soumises à redevance « ajoute de la confusion aux très nombreuses approximations ». S'agissant de la prise en considération de coûts liés aux demandes non soumises à redevance, elles considèrent « manifeste que dans le tableau de 2016, la partie adverse retient l'intégralité du loyer du bâtiment de l'Office des étrangers » et non un tiers. Elles avancent également que « s'agissant de la prise en considération des frais en 2016, aucun élément dans le dossier de la partie adverse ne permet de déterminer la source de ces chiffres ni la manière dont ils ont été calculés (une moyenne, sur base d'une année de référence, ...) » et que la partie adverse « n'apporte aucun élément concret de nature à contredire l'affirmation selon laquelle ces frais supplémentaires comptabilisés en 2016 concernent l'ensemble des activités de l'Office des étrangers et non pas uniquement celles liées au traitement des demandes soumises à

redevance ». Enfin, s’agissant du coût moyen, elles reprochent à la partie adverse de ne pas leur répondre alors qu’il existe un partage de travail entre les Régions et l’Office des étrangers et qu’ « eu égard à ce partage du travail dans le cadre de ces demandes spécifiques, il était d’autant plus important que la partie adverse motive son choix de soumettre cette catégorie au montant maximal de la redevance ». Elles en concluent que « l’ensemble de ces documents ne démontrent pas que la redevance litigieuse présente un rapport raisonnable avec le coût du service rendu ».

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse ajoute que « le moyen pris par les parties requérantes revient à critiquer exclusivement le montant de 350 euros ». Elle estime que « le moyen ne critique pas les éléments sur lesquels la partie adverse s’est fondée pour déterminer que la redevance de 350 euros présente un rapport raisonnable avec le coût des services prestés dans les demandes de travailleur saisonnier ». Elle fait, en outre, valoir que « les critiques émises à l’encontre de l’arrêté royal du 14 février 2017 sont obsolètes puisque les motifs justifiant l’imposition d’une redevance de 350 euros ne ressortent plus de l’arrêté royal du 14 février 2017 mais de l’arrêté royal du 22 novembre 2018 et du rapport au Roi qui le sous-tend » et en déduit que le moyen doit également être déclaré irrecevable pour ce motif.

E. Dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes n’ajoutent rien par rapport à leurs précédents écrits de procédure.

VI.2. Appréciation

L’article 3 de l’arrêté royal du 23 mars 2020 modifiant l’arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers en ce qui concerne l’entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers en qualité de travailleurs saisonniers a pour effet de rendre applicable aux demandes introduites par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier le montant de la redevance prévu pour les demandes visées à l’article 1^{er} /1, § 2, 1°, 2°, 5°, 9°, 10° et 11°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers.

Il s’agit là du seul objet recevable du présent recours. Celui-ci ne peut, dès lors, avoir pour effet d’amener le Conseil d’État à se prononcer, d’une

quelconque manière que ce soit, sur la validité du montant de la redevance prévue pour les autres catégories de demandes d'autorisation de séjour et, plus particulièrement, sur la validité générale du montant de 350 euros fixé pour les demandes visées à l'article 1^{er}/1, § 2, 1°, 2°, 5°, 9°, 10° et 11°, de loi du 15 décembre 1980 précitée. Ce montant a, en effet, été établi par un arrêté royal du 12 novembre 2018 qui ne fait pas l'objet du présent recours et qui n'a pas été contesté en temps utile par les parties requérantes. Il ne peut être admis que le recours dirigé contre la disposition attaquée serve, en réalité, à remettre en cause cet arrêté royal du 12 novembre 2018 alors que les parties requérantes ont négligé de le contester. Cela reviendrait à leur permettre de contourner les règles de forclusion des délais de recours.

S'il est exact, comme le mentionne la partie adverse, que le montant de la redevance de 350 euros n'est pas fixé par l'arrêté royal attaqué, cet arrêté royal rend la redevance de 350 euros applicable aux demandes introduites par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier. Les parties requérantes ont donc intérêt au moyen en tant qu'il critique non pas la validité générale du montant de 350 euros mais l'application de ce montant – définitif pour les autres catégories de demandes d'autorisation de séjour – aux travailleurs saisonniers.

Dans son avis n° 66.622/4 du 5 novembre 2019, la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit :

« Le rapport au Roi justifie le choix posé par l'auteur du texte dans l'article 3 du projet de la manière suivante :

“ [...] Pour toutes les catégories de travailleurs, il a été estimé opportun et approprié de fixer à leur égard le même montant que celui en vigueur actuellement, notamment pour les chercheurs, les travailleurs ordinaires et les travailleurs hautement qualifiés, à savoir un montant de 350 euros qui est le montant de base de la redevance. Exiger le paiement d'un montant inférieur à 350 euros viderait la redevance de sa raison d'être compte tenu des coûts administratifs liés au traitement des demandes de permis pour travailleur saisonnier et de délivrance du visa de long séjour sur le territoire (en cas de prolongation du séjour de courte durée pour une durée supérieure à nonante jours). De plus, il n'est pas déraisonnable d'exiger d'eux le paiement d'un tel montant, compte tenu de la rémunération qu'ils percevront en contrepartie de leurs activités professionnelles et dont le montant minimum est par ailleurs garanti légalement en droit belge”.

Dans son arrêt n° 18/2018 du 22 février 2018, la Cour constitutionnelle a notamment relevé que “le législateur a expressément établi que la rétribution devait être proportionnée au coût administratif du traitement des demandes de séjour, tout en confiant au Roi le soin de fixer le montant de cette rétribution ainsi que son mode de perception” et qu’“il appartient, le cas échéant, au juge compétent d'apprécier si le montant demandé est raisonnablement proportionné au coût du service fourni” [...].

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 1^{er}/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, il appartient donc au Roi de veiller à ce que le niveau des droits aux fins de traitement des demandes, d'une part, ne soit ni disproportionné ni excessif tel que cela ressort également de la jurisprudence de la section de législation [...] et de la jurisprudence de la section du contentieux administratif [...] et, d'autre part, respecte le principe d'égalité en ce qui concerne l'insertion des travailleurs saisonniers dans la catégorie soumise au montant le plus élevé de la redevance.

En l'espèce, ni la lettre de demande d'avis ni le rapport au Roi ne fournissent les éléments concrets sur ces deux aspects.

L'article 3 du projet sera réexaminé et le rapport au Roi, à tout le moins complété sur ce point ».

Le rapport au Roi indique que « cet avis n'est pas suivi dans la mesure où l'arrêté royal du 8 juin 2016, remplaçant l'article 1^{er}/1 et modifiant l'article 1/2 dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981, et l'arrêté du 12 novembre 2018, remplaçant l'article 1^{er}/1/1, § 1^{er}, 2°, sont définitifs » et qu'ils « ne peuvent dès lors plus faire l'objet d'annulation et continuent donc d'exister juridiquement ». Il précise également que « pour toutes les catégories de travailleurs, il a été estimé opportun et approprié afin d'assurer une égalité de traitement entre les travailleurs de fixer à leur égard le même montant que celui en vigueur actuellement, notamment pour les chercheurs, les travailleurs ordinaires et les travailleurs hautement qualifiés, à savoir un montant de 350 euros qui est le montant de base de la redevance » et qu'afin « de garder des dispositions uniformes pour l'ensemble des différentes catégories de travailleurs, l'article 3 est par conséquent maintenu ».

Dans leur premier moyen, les parties requérantes contestent le respect du principe d'égalité en ce qui concerne l'insertion des travailleurs saisonniers dans la catégorie soumise au montant le plus élevé de la redevance. On peut, en effet, comprendre ce moyen comme reprochant notamment à la partie adverse d'avoir recours à une méthode globalisante et de fixer pour la demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier le même montant de redevance que pour d'autres demandes alors que, dans le cadre des demandes introduites par un travailleur saisonnier, « l'examen de la demande est partagé entre, d'une part, l'Office des étrangers (sur la question du séjour), d'autre part, les Régions [...] (sur la question de l'autorisation de travail) » et que ces demandes émanant des travailleurs saisonniers « s'introduisent auprès des services compétents des Régions et non pas auprès de l'Office des étrangers ». Les parties requérantes reprochent également à la partie adverse d'avoir aligné le montant de la redevance pour les travailleurs saisonniers à celui demandé aux chercheurs, aux travailleurs ordinaires et aux travailleurs hautement qualifiés sans justification pertinente « car elle n'a pas

égard au coût de traitement des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers ».

La partie adverse ne conteste pas qu'une demande introduite par un travailleur saisonnier fait l'objet d'un traitement administratif différent par rapport aux autres demandes visées à l'article 1^{er}/1/1, § 1^{er}, 2°, a) de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 prévoyant une redevance de 350 euros, notamment en ce qui concerne le lieu d'introduction de la demande et l'examen partagé de celle-ci entre l'Office des étrangers et les autorités régionales et n'établit pas le coût moyen du traitement de la demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier. Elle soutient uniquement qu'elle ne peut appréhender le détail de toutes les situations possibles et justifie le recours à une méthode globalisante.

S'il peut être admis, comme l'a souligné la Cour constitutionnelle dans son arrêt n°18/2018 du 22 février 2018, que le montant d'une redevance soit établi en fonction du coût administratif moyen du service pour les demandes qui ne sont pas exonérées de la rétribution dès lors qu'il ne peut être déterminé au préalable si une demande implique un examen simple ou un examen détaillé, ce montant doit également respecter les principes d'égalité et de non-discrimination qui s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, objective et proportionnée, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui sont essentiellement différentes. Le coût moyen permettant de fixer le montant de la redevance pour une demande spécifique doit, en d'autres termes, être celui relatif à cette demande ou à une demande comparable et non celui calculé sur la base de demandes nécessitant un traitement administratif sensiblement différent.

De même, s'il peut être admis que l'autorité ne puisse pas toujours appréhender la diversité de toutes les situations et qu'elle doive, dans certaines hypothèses, avoir recours à des catégories simplificatrices, la partie adverse n'établit pas qu'il lui serait, en l'espèce, impossible, ou en tout cas particulièrement difficile, d'appréhender, du point de vue du coût, le traitement des demandes introduites par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier de telle sorte qu'elle n'a d'autres solutions que de l'intégrer dans une catégorie simplificatrice. En tout état de cause, l'intégration de la demande litigieuse dans une telle catégorie simplificatrice ne peut s'envisager que lorsque le traitement administratif des demandes présente au minimum de grandes caractéristiques communes, ce qui n'est pas davantage établi en l'espèce.

En soumettant la demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier au même montant de redevance que d'autres demandes sans établir que ces autres demandes font l'objet d'un traitement administratif comparable ou sans établir que ce montant répondrait au coût moyen d'une demande introduite par un travailleur saisonnier, la partie adverse viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le premier moyen est, dans cette mesure, fondé. Il ne se justifie pas d'examiner les autres griefs du premier moyen, ni les autres moyens qui ne peuvent conduire à une annulation plus étendue.

VII. Demande de maintien des effets

VII.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse demande, en cas d'annulation, le maintien des effets de l'arrêté attaqué. Elle précise que cette demande « ne vise pas la totalité de la redevance, mais la partie de celle-ci que le Conseil d'Etat estimerait ne pas correspondre au coût du traitement administratif de la demande » et que ce montant « ne pourrait en tout état de cause, pas être inférieur à la somme de 126 euros, qui est la somme retenue par l'arrêté royal du 9 février 2022 et qui n'a fait l'objet d'aucune contestation ». Elle explique que, compte tenu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 18/2018 du 22 février 2018, « le principe même de la redevance ne peut, en tant que tel être critiqué, la plupart des griefs adressés à la loi qui instaure ce principe ayant été rejetés », qu'en « cas d'annulation de l'arrêté royal sans maintien de certains de ses effets, le principe légal d'une redevance, exempt de grief, ne recevrait pas d'application » et que la « situation créée serait donc contraire à la volonté du législateur, telle qu'elle s'est manifestée par le vote de la loi [...] programme du 19 décembre 2014 ». Elle souligne que si le « motif de l'illégalité est une absence de proportionnalité entre le coût administratif du traitement d'une demande et le montant de la redevance », il « n'en demeure pas moins que le traitement de toute demande a un coût administratif, lequel, en cas d'annulation sans maintien partiel des effets, ne serait pour sa totalité, pas supporté par les personnes concernées alors que seule la partie de la redevance qui excède ce coût prête le flanc à la critique ». Elle explique que « le caractère partiel de la présente demande vise précisément à maintenir la proportionnalité entre la nature même de l'illégalité reprochée et la sanction excessive de l'annulation pure et simple » et respecte l'intention du législateur lors de l'adoption de la loi du 20

janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État.

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes estiment que la partie adverse « n'invoque [...] aucune circonstance exceptionnelle justifiant le maintien des effets de l'acte attaqué au regard de la sécurité juridique » et qu'elle « ne soutient pas non plus qu'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ». Elles observent qu'à « suivre le raisonnement de la partie adverse, tout acte réglementaire illégal pris en exécution d'une législation exempte de grief devrait voir ses effets maintenus pour permettre l'application de la législation en question, afin de respecter la volonté du législateur » et qu'il « ne s'agit absolument pas des cas exceptionnels visés par l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

VII.2. Appréciation

En application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation montre, de toute évidence, que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril, notamment, la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5). La Cour constitutionnelle a, de même, insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre « l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées » (C.C., arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, B.9.4; C.C., arrêt n° 154/2012 du 20 décembre 2012, B.3 et B.4. Dans le même sens : C.C., arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013, B.3; C.C., arrêt n° 73/2013 du 30 mai 2013, B.8). De même, comme l'a observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 20 janvier 2014, précitée, « la mesure, déjà fort peu mise en œuvre à l'égard des règlements, le sera plus rarement encore lorsque c'est un acte individuel qui est annulé, compte tenu du caractère indéterminé des effets des

premiers par rapport à la portée individuelle des seconds » (*Ibidem*, n° 5-2277/1, p. 98). À cet égard, il a été précisé que la circonstance que le Conseil d'État puisse désormais apprécier s'il y a lieu de moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres à la cause se justifie par le fait qu'une annulation avec effet rétroactif peut avoir parfois des « effets insurmontables et disproportionnés » (*Ibidem*, n° 5-2277/3, p. 23).

En l'espèce, il n'est pas contesté que le montant de la redevance pour une demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier est fixé à 126 euros depuis l'entrée en vigueur de l'article 2 de l'arrêté royal du 9 février 2022 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et que le montant de 350 euros n'a été applicable aux demandes introduites par des travailleurs saisonniers qu'entre le 7 mai 2020 et le 26 mai 2022. Dans un courrier électronique du 14 février 2023 répondant à une question de Monsieur le Premier auditeur, la partie adverse précise, à cet égard, que seules deux demandes ont été introduites en 2020 et 2021 et que 18 demandes ont été introduites en 2022 sans qu'elle ne puisse préciser si ces demandes étaient soumises au montant de redevance de 350 euros prévu par l'arrêté royal attaqué ou à celui de 126 euros prévu par l'arrêté royal du 9 février 2022. L'enjeu du présent recours ne porte donc que sur un nombre extrêmement limité de demandes.

La partie adverse invoque, à l'appui de sa demande de maintien des effets, le fait que le principe d'une redevance, exempt de grief à la suite de l'arrêt n° 18/2018 du 22 février 2018 de la Cour constitutionnelle, ne recevrait pas d'application et que cette situation serait contraire à la volonté du législateur. Toutefois, dans le même arrêt, la Cour a rappelé que le législateur a expressément établi que la rétribution devait être proportionnée au coût administratif du traitement des demandes de séjour. Or, la partie adverse n'a pas établi qu'elle a respecté cette volonté du législateur en adoptant le règlement contesté. Par ailleurs, telle qu'elle est formulée, la demande de maintien des effets invite le Conseil d'État à imposer, pour la période du 7 mai 2020 et le 26 mai 2022, le montant de 126 euros fixé par l'arrêté royal du 9 février 2022 précité au seul motif que cet arrêté n'a pas été attaqué sans que rien dans le dossier de la procédure ne permette d'établir que ce montant est, conformément à l'enseignement de la Cour constitutionnelle, proportionné au coût administratif du traitement des demandes de séjour pendant cette période, ce qui ne peut être admis.

Enfin, la circonstance que l'annulation de la disposition attaquée emporterait – sous réserve d'une éventuelle réfection de l'acte – que la volonté du

législateur d'imposer une redevance ne serait pas respectée ne constitue pas, en tant que telle, une circonstance exceptionnelle, mais est inhérente à toute annulation d'un arrêté par lequel le Roi exécute une loi. La partie adverse n'expose pas concrètement en quoi, en l'espèce, une annulation sans maintien des effets pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril la sécurité juridique.

En conséquence, il n'existe pas de raisons exceptionnelles qui pourraient justifier qu'il soit porté atteinte au principe de la légalité.

Il s'ensuit que la demande de maintien des effets de l'acte attaqué formulée par la partie adverse n'est pas fondée.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes sollicitent la condamnation de la partie adverse aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure de 924 euros.

Le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par les troisième et cinquième parties requérantes qui ne peuvent donc être considérées comme ayant obtenu gain de cause. Par contre, le recours est recevable en tant qu'il est introduit par les première, deuxième et quatrième parties requérantes et fondé. Ces trois parties requérantes doivent, dès lors, être considérées comme ayant obtenu gain de cause.

Il y a, en conséquence, lieu d'accorder aux première, deuxième et quatrième parties requérantes une indemnité de procédure de 924 euros à charge de la partie adverse, à concurrence d'un tiers chacune.

Les autres dépens doivent être mis à la charge de la partie adverse, à l'exception des droits de rôle afférents à l'introduction du recours par les troisième et cinquième parties requérantes qui doivent être supportés par ces dernières.

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

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté en tant qu'il est introduit par l'association sans but lucratif Service International de Recherche d'Éducation et d'Action Sociale et par l'association sans but lucratif Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie.

Article 2.

L'article 3 de l'arrêté royal du 23 mars 2020 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers en qualité de travailleurs saisonniers est annulé.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée aux première, deuxième et quatrième parties requérantes, à charge de la partie adverse, et à concurrence d'un tiers chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 2.040 euros, sont mis à charge de la partie adverse, à concurrence de 1.240 euros, à charge de la troisième partie requérante, à concurrence de 400 euros, et à charge de la cinquième partie requérante, à concurrence de 400 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 janvier 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Emmanuel Jacubowitz,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Nathalie Van Laer,