

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

**n° 93.869 du 13 mars 2001
A. 95.448/XII-2745.**

- En cause :
1. l'a.s.b.l. VLAAMS MINDERHEDENCENTRUM,
établie à BRUXELLES,
rue du Progrès 323
 2. l'a.s.b.l. OVERLEGCENTRUM VOOR INTEGRATIE
VAN VLUCHTELINGEN,
établie à BRUXELLES,
rue Gaucheret 164
 3. l'a.s.b.l. MOUVEMENT CONTRE LE RACISME,
L'ANTISÉMITISME ET LA XÉNOPHOBIE,
établie à BRUXELLES,
rue de la Poste 37
 4. l'a.s.b.l. LIGA VOOR MENSENRECHTEN,
établie à GAND,
J. Van Stopenberghestraat 2
 5. l'a.s.b.l. LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME,
établie à BRUXELLES,
rue de l'Enseignement 91

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me H. SEBREGHTS, avocat,
ayant son cabinet à ANVERS,
Mechelsesteenweg 33.

LE CONSEIL D'ETAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 septembre 2000 par l'a.s.b.l. VLAAMS MINDERHEDENCENTRUM, l'a.s.b.l. OVERLEGCENTRUM VOOR INTEGRATIE VAN VLUCHTELINGEN, l'a.s.b.l. MOUVEMENT CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LA XÉNOPHOBIE, l'a.s.b.l. LIGA VOOR MENSENRECHTEN et l'a.s.b.l. LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME pour demander la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant

règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, publié au Moniteur belge du 15 juillet 2000;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. L. VERMEIRE, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 13 novembre 2000, fixant l'affaire à l'audience du 12 décembre 2000;

Vu la lettre du 28 novembre 2000 remettant l'affaire à l'audience du 9 janvier 2001;

Entendu M. J. LUST, conseiller d'Etat, en son rapport;

Entendu en leurs observations Me F. JUDO, avocat, loco Me D. LINDEMANS, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me H. SEBREGHTS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. L. VERMEIRE, auditeur, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Vu l'avis requis par l'article 90, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant qu'à la suite de la loi du 18 avril 2000 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ainsi que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, les §§ 2 et 3 de l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat s'énoncent comme suit :

"§ 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fixer des règles particulières de procédure pour le traitement des requêtes qui sont sans objet, manifestement irrecevables, manifestement non fondées ou manifestement fondées en dérogeant au besoin à l'article 90.

Sans préjudice de l'alinéa précédent, Il peut aussi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fixer des règles particulières de composition des chambres, de délai et de procédure pour le traitement des requêtes dirigées contre une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en dérogeant au besoin au paragraphe 1 ainsi qu'aux articles 14, 17, 18, 21, 21bis et 90. Il peut en outre fixer des règles particulières pour le traitement des requêtes qui n'appellent que des débats succincts.

§ 3. Dans la matière visée au paragraphe 2, alinéa 2,
a) la procédure est, sauf exception, écrite;
b) l'arrêt statuant en référé, sur le recours en annulation ou sur le recours en cassation n'est susceptible ni d'opposition, ni de tierce opposition, ni de révision";

Considérant qu'en exécution de cette disposition, le Roi a pris, le 9 juillet 2000, l'arrêté attaqué; que le chapitre III comprend les prescriptions concernant l'annulation de décisions prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; que le délai prévu pour l'introduction de la requête est fixé à trente jours suivant la notification de l'acte attaqué (article 20, alinéa 1er); que le délai prévu pour le dépôt du mémoire en réponse et du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif est également fixé à trente jours (article 21); que rien n'est prévu quant à la possibilité de déposer des derniers mémoires après le rapport de l'auditeur; que des procédures abrégées sont prévues, non seulement lorsque l'auditeur estime que le désistement peut être décrété, que le Conseil d'Etat est manifestement incompétent, que la requête est sans objet, manifestement irrecevable, manifestement non fondée ou manifestement fondée, mais également "lorsqu'il apparaît que la requête ne requiert que des débats succincts" (article 26);

Considérant que le chapitre II de l'arrêté royal règle le référé relatif aux décisions susvisées; qu'en ce qui concerne l'examen de la cause, il est prescrit que l'auditeur dépose un "avis provisoire" au dossier, à moins qu'il "n'estime que la demande ne requiert que des débats succincts" (article 7, § 2, alinéa 1er); que dans le premier cas, l'avis provisoire est joint à la notification de la date de l'audience aux parties et dans le second cas, l'avis de fixation "indique dans une formule brève l'opinion de l'auditeur et la motivation de celle-ci" (article 7, § 4); que le délai pour demander la poursuite de la procédure en application de l'article 17, § 4bis ou § 4ter, des lois coordonnées, est de quinze jours (article 18, § 1er, alinéa 2);

Considérant que la partie défenderesse soulève que la demande n'est pas recevable; qu'il ne s'imposerait d'examiner la recevabilité et d'y statuer que s'il apparaissait que les conditions fondamentales de suspension sont remplies;

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution ne peut être prononcée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué soient invoqués et que l'exécution immédiate de cet acte ou de ce règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant, en ce qui concerne la première condition, que les parties requérantes invoquent cinq moyens;

Considérant qu'un premier moyen invoque la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, de l'article 30, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et du droit de la défense, en ce que l'arrêté attaqué rend la position et les possibilités de défense des étrangers, y compris des candidats réfugiés, beaucoup plus défavorables que la position des Belges qui entendent obtenir, devant le Conseil d'Etat, la suspension ou l'annulation d'une décision administrative; qu'il est précisé que l'arrêté limite de façon disproportionnée les possibilités de défense des justiciables en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers en abrégant les délais pour introduire un recours, pour déposer les mémoires et pour demander la poursuite de la procédure (articles 18, 20 et 21), en supprimant les derniers mémoires (article 24) et en introduisant une distinction gratuite entre des procédures selon qu'elles ne requièrent ou non que des débats succincts (articles 26 et 27);

Considérant que les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination inscrites aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; que le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé; que les garanties précitées s'appliquent également lorsqu'une différence de traitement est établie au détriment d'étrangers qui se trouvent en Belgique;

Considérant que l'arrêté royal attaqué édicte, pour une catégorie objective de personnes, à savoir celles qui contestent devant le Conseil d'Etat une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, un règlement de procédure s'écartant des procédures de portée générale et de droit commun qui sont fixées par l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Considérant que, eu égard aux travaux préparatoires de la loi du 18 avril 2000 susvisée et au rapport au Roi relatif à l'arrêté attaqué, le but des règles particulières de procédure consiste à assurer un traitement plus rapide et plus efficace des affaires relevant du contentieux des étrangers et à lutter contre l'usage de la procédure à des fins dilatoires, et ce afin de pouvoir faire face au très grand nombre de litiges et d'empêcher que ne se reproduisent les situations de précarité sociale et de marginalité auxquelles entend précisément remédier la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume; qu'à cet égard, le ministre compétent a signalé que le contentieux des étrangers représente plus de la moitié des litiges dont est saisi le Conseil d'Etat, que cette proportion augmentait parce qu'un demandeur d'asile conserve son droit à des prestations sociales en attendant qu'il soit statué sur son recours contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés et que la proportion augmentera encore à la suite de la loi du 22 décembre 1999 précitée;

Considérant que ce qui précède semble indiquer à suffisance pourquoi l'arrêté attaqué vise spécifiquement et uniquement à accélérer le traitement des affaires relevant du contentieux des étrangers; que l'arrêté attaqué poursuit cet objectif, notamment, en réduisant le délai usuel pour l'introduction du recours, le dépôt de mémoires et la demande de poursuite de la procédure, en supprimant la possibilité de déposer des derniers mémoires et en prévoyant une procédure abrégée dans le cas où l'auditeur estime que seuls des débats succincts sont requis; qu'à première vue, la partie défenderesse pouvait à juste titre estimer que ces prescriptions contribueraient effectivement à atteindre le but visé; qu'il est indifférent à cet égard que "la transmission de pièces de procédure par le greffe du Conseil et la fixation d'une date pour l'audience prennent également du temps";

Considérant que, pour l'heure, il n'est pas adhéré à la thèse selon laquelle les prescriptions litigieuses seraient disproportionnées par rapport au but poursuivi et, plus particulièrement, affecteraient les droits de la défense de façon disproportionnée; qu'en ce qui concerne la réduction des délais, le rapport au Roi indique avec vraisemblance qu'il résulte du succès des recours en référé d'extrême urgence que dans le contentieux des étrangers, l'efficacité des recours n'est pas liée à un délai de recours de soixante jours, qu'un délai de trente jours pour introduire un recours apparaît également dans d'autres procédures particulières, qu'il y est même supérieur, et qu'il est égal, voire supérieur aux délais applicables au contentieux des étrangers dans d'autres Etats de l'Union européenne; que les problèmes de langue et les difficultés dues aux changements d'adresse auxquels font référence les parties requérantes, semblent être résolus dans une large mesure par l'élection de domicile que prescrit l'article 34 de l'arrêté royal attaqué; que force est également d'admettre que la rigueur des délais peut être tempérée en cas de force majeure;

Considérant que la suppression des derniers mémoires, elle aussi, qui ne constitue d'ailleurs pas une innovation dans les procédures particulières, ne permet pas pour l'heure de conclure au caractère disproportionné de la disposition par rapport à l'objectif poursuivi; qu'il ressort à cet égard du rapport au Roi que l'expérience a montré que dans le contentieux des étrangers, les derniers mémoires sont réduits et souvent purement formels; qu'en toute hypothèse, l'arrêté attaqué n'exclut pas que l'intéressé donne, à tout le moins à l'audience, les éclaircissements éventuels qu'il aurait encore voulu apporter;

Considérant, à propos de la distinction opérée entre des procédures "qui requièrent ou non des débats plus que succincts", qu'à première vue, elle ne semble pas du tout aussi gratuite que les parties requérantes veulent le faire paraître; que l'article 26 de l'arrêté attaqué prévoit une procédure abrégée "lorsqu'il apparaît que la requête (en annulation) ne requiert que des débats succincts"; que, selon le rapport au Roi, cette procédure est l'intermédiaire "entre la procédure de filtrage (de l'article 27 concernant les affaires dont la solution est manifeste) et la procédure ordinaire, cette dernière devant être réservée aux affaires de principe ou à celles qui présentent des difficultés empêchant la manifestation aisée de la vérité judiciaire"; que vu la nature souvent répétitive et stéréotypée des litiges dans le contentieux des étrangers, la partie défenderesse pouvait estimer à juste titre, semble-t-il, que la distinction est "possible" et ne doit, pour l'heure, être établie que dans ce contentieux;

Considérant que, pour ne pas devoir déjà regarder la réglementation attaquée dans l'état actuel de la procédure comme disproportionnée par rapport à son objectif, le Conseil constate enfin que l'accélération de la procédure procure également des avantages au justiciable qui obtient en effet plus rapidement une réponse précise à propos de sa situation juridique et que, parallèlement à cette accélération, l'article 33 a également adapté les prescriptions relatives au "bénéfice du pro deo" à la situation particulière des étrangers afin, selon le rapport au Roi précité, "de faciliter l'accès à la juridiction administrative à ceux qui en ont réellement besoin";

Considérant que le premier moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Convention de l'ONU sur les réfugiés "en ce que l'arrêté attaqué instaure, en ce qui concerne les procédures devant le Conseil d'Etat, une distinction entre les (candidats) réfugiés et les étrangers, d'une part, et les ressortissants belges, d'autre part"; que les parties requérantes exposent que l'article 16 a un effet direct, que les autorités belges sont tenues de ménager pour les réfugiés les mêmes accès aux tribunaux que pour leurs nationaux, que ces accès doivent offrir les mêmes garanties que les procédures civiles et administratives générales et que l'arrêté attaqué vise précisément à limiter un nombre important de garanties sans habilitation expresse du législateur;

Considérant que l'article 16, 1 et 2, de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés prescrit ce qui suit :

" 1. Tout réfugié aura, sur le territoire des Etats contractants, libre et facile accès devant les tribunaux.

2. Dans l'Etat contractant où il a sa résidence habituelle, tout réfugié jouira du même traitement qu'un ressortissant en ce qui concerne l'accès aux tribunaux, y compris l'assistance judiciaire et l'exemption de la caution judicatum solvi.

Considérant qu'en matière d'accès au juge, les étrangers visés dans le moyen ne sont, à première vue, pas traités différemment par rapport aux ressortissants belges; que, comme les Belges, ils peuvent introduire une demande de suspension ordinaire, une demande de suspension d'extrême urgence et une demande d'annulation; que le droit à un accès égal aux tribunaux, garanti par les dispositions évoquées, ne semble pas impliquer non plus que la procédure applicable doit être la procédure de droit commun; que les dispositions ne semblent pas être violées par le

fait qu'en ce qui concerne les requêtes introduites contre une décision prise en application des lois relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, il a été prévu une procédure adaptée qui n'établit aucune distinction selon le requérant et qui étend la possibilité d'assistance judiciaire spécialement en raison de la situation spécifique des étrangers; que cela suffit pour ne pas admettre le moyen dans l'état actuel de la procédure; que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que selon un troisième moyen, l'arrêté attaqué viole les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, les articles 22, 24 et 30, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le principe général de la hiérarchie des normes et les droits de la défense, en ce que l'article 7 remplace le rapport de l'auditeur par un avis provisoire et que l'avis définitif n'est donné qu'oralement à l'audience;

Considérant que le remplacement du rapport de l'auditeur dans le référé, par un avis provisoire, se justifie également par la volonté d'accélérer la procédure; que la mesure paraît répondre à cet objectif et qu'elle n'est pas disproportionnée par rapport à ce dernier; que, contrairement aux allégations des parties requérantes, la mesure ne semble en aucun cas être significativement plus défavorable que l'application de la procédure ordinaire;

Considérant que selon le rapport au Roi, "l'auditeur propose concisément une solution au litige" dans l'avis provisoire; que cette solution est jointe à l'ordonnance de fixation notifiée aux parties; que même dans le cas où l'auditeur estime que la demande ne requiert que des débats succincts, les parties sont brièvement informées de sa position et de sa motivation, en sorte qu'elles connaissent, selon le rapport au Roi, "l'orientation que l'affaire est susceptible de prendre à l'audience"; qu'à première vue, cette procédure n'offre essentiellement pas moins de garanties pour bien se préparer à l'audience et y avoir un débat contradictoire adéquat que la notification du rapport visé à l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 dans lequel, selon la lettre de l'article, seuls les faits et les moyens doivent être exposés;

Considérant que l'observation des parties requérantes suivant laquelle "rien n'oblige l'auditeur à adopter la même position dans son avis provisoire et dans l'avis définitif qu'il donne à l'audience", ne démontre pas non plus que la procédure contestée est plus défavorable que la procédure ordinaire; que dans la procédure ordinaire du référé, l'auditeur n'est pas davantage tenu d'adopter, dans son

avis donné à l'audience, la même position que celle qu'il a éventuellement consignée dans son rapport;

Considérant que selon l'article 22 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'instruction a lieu par écrit; que si l'article 30, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'habilite pas expressément le Roi à déroger à l'article, le § 3 de l'article 30 semble, lui, le faire; que selon cette disposition, la procédure relative aux requêtes dirigées contre une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est, "sauf exception", écrite;

Considérant qu'il est constaté, avec les parties requérantes, que l'article 30, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne permet pas formellement de déroger à l'article 24; que dans l'état actuel de la procédure, il est toutefois admis que l'arrêté attaqué n'y déroge pas non plus; qu'en effet, dans la procédure du référé, l'article 24 n'impose pas un rapport écrit de l'auditorat, mais habilite uniquement le Roi à fixer les délais pour des rapports écrits et autorise l'auditeur à limiter son rapport dans certains cas;

Considérant que le troisième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que selon un quatrième moyen, l'arrêté attaqué se fonde sur une loi qui viole le principe constitutionnel d'égalité; que les parties requérantes précisent à cet égard que le législateur est allé trop loin en habilitant le Roi, dans la loi du 18 avril 2000, à instaurer une procédure distincte, qu'elles se proposent d'introduire un recours contre la loi auprès de la Cour d'arbitrage et que si ce recours donnait lieu à une annulation, elles souhaitent que pour ce motif, l'arrêté attaqué soit d'emblée annulé comme un acte consécutif à une loi annulée;

Considérant que, comme l'a confirmé expressément le conseil des parties requérantes à l'audience, il convient de déduire de l'exposé que les parties requérantes font uniquement valoir le moyen pour mémoire, pour le cas où le recours qu'elles ont introduit devant la Cour d'arbitrage conduirait à l'annulation de la loi du 18 avril 2000 susvisée; que pour l'heure, aucune annulation ne s'avère être intervenue à cet égard; qu'il n'y a pas lieu, dès lors, de se prononcer sur le moyen;

Considérant qu'un cinquième moyen est pris de la méconnaissance des articles 12, 39 et 43 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté

européenne, en ce que l'arrêté attaqué s'applique également aux recours formés en vertu des articles 40 à 47 de la loi du 15 décembre 1980 précitée et soumet donc les ressortissants de l'Union européenne, en matière de séjour, à une autre procédure devant le Conseil d'Etat que les citoyens belges; qu'il est précisé que les articles invoqués interdisent des discriminations de procédure dans le cadre du droit public lorsqu'elles ont des effets sur le statut des ressortissants CE et que "l'article 8 de la directive 64/221" requiert que la procédure relative au droit de séjour des ressortissants CE offre à tout le moins les mêmes garanties que la procédure que peuvent engager les ressortissants de l'Etat membre contre des décisions administratives;

Considérant que, selon l'article 12 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite dans le domaine d'application du Traité; que les articles 39 et 43 règlent, d'une part, la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et, d'autre part, le droit d'établissement;

Considérant que, comme il a déjà été admis ci-dessus, l'arrêté royal attaqué fixe une procédure en ce qui concerne les requêtes introduites contre une décision prise en application des lois relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, sans opérer de distinction selon la personne du requérant et sans restreindre déraisonnablement la protection juridique; qu'à première vue, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi les articles précités du traité sont violés;

Considérant que l'article 8 de la directive 64/221 du Conseil du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique dispose que :

"L'intéressé doit pouvoir introduire contre la décision d'entrée, de refus de délivrance ou de refus de renouvellement du titre de séjour, ou contre la décision d'éloignement du territoire, les recours ouverts aux nationaux contre les actes administratifs";

Considérant que le Conseil estime, du moins dans l'état actuel de la procédure, que la disposition citée ne requiert pas que les recours visés soient réglés selon la procédure de droit commun, notamment pas lorsqu'il apparaît qu'en

ce qui concerne les nationaux, tous les recours introduits contre des décisions administratives ne doivent pas non plus être examinés selon cette procédure; que pour le surplus, il ressort de l'examen des premier et troisième moyens, notamment, que le règlement particulier de procédure attaqué semble être suffisamment équivalent au règlement de droit commun et que l'exercice des voies de recours prévues ne s'en trouve pas, dans la pratique, rendu par trop laborieux; que le cinquième moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'aucun des moyens invoqués n'est sérieux; que cette constatation suffit pour rejeter la demande de suspension,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens relatifs à la demande de suspension sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le treize mars 2001 par la XIIe chambre, composée de :

MM. D. VERBIEST, président de chambre,

	J. LUST,	conseiller d'Etat,
	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'Etat,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. DOMS.

D. VERBIEST.

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.