

| |
|--------------------------------------|
| Numéro du rôle : 611 |
| Arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994 |

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de la loi du 6 mai 1993 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, introduit par l'association sans but lucratif Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges K. Blanckaert, L.P. Suetens, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige, J. Delruelle, G. De Baets et H. Coremans, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 novembre 1993 et reçue au greffe le 3 novembre 1993,

1. l'association sans but lucratif Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, dont le siège est établi à 1210 Bruxelles, rue de la Poste 37, représentée par son conseil d'administration;

2. l'association sans but lucratif Syndicat des avocats pour la démocratie, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue des Minimes 12, représentée par son conseil d'administration;

3. l'association sans but lucratif Droit des gens, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, rue Américaine 15, représentée par son conseil d'administration;

ayant élu domicile au cabinet de Me L. Walley, avocat, rue des Palais 154 à 1210 Bruxelles, demandent l'annulation des articles 8, 11, 15, 30, 3^o, 31, 32, 33, 36 et 38 de la loi du 6 mai 1993 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publiée au *Moniteur belge* du 21 mai 1993.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 2 novembre 1993, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite, par lettres recommandées à la poste le 22 décembre 1993 remises aux destinataires le 23 décembre 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 24 décembre 1993.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Loi 16, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 7 février 1994.

Copies de ce mémoire ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 février 1994 et remises aux destinataires le 10 février 1994.

Les requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 11 mars 1994.

Par ordonnance du 17 mars 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 2 novembre 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 avril 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 10 mai 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 21 avril 1994, remises aux destinataires le 22 avril 1994.

Par ordonnance du 5 mai 1994, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

A l'audience du 10 mai 1994 :

- ont comparu :

. Me L. Walley et Me P. Jaspis, avocats du barreau de Bruxelles, pour les requérantes;

. Me P. Legros et Me C. Nikis, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges Y. de Wasseige et L.P. Suetens ont fait rapport;

- Me L. Walley et Me C. Nikis précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions entreprises*

L'article 54 de la loi du 15 décembre 1980, tel que remplacé par l'article 15 de la loi du 6 mai 1993, prévoit quatre catégories d'étrangers qui peuvent être inscrits d'office en un lieu déterminé. En vertu de l'article 52, § 2, 5°, de la loi du 15 décembre 1980, tel que complété par l'article 11, 3°, de la loi précitée du 6 mai 1993, le ministre ou son délégué peut décider que ces étrangers ne seront pas admis à séjourner en qualité de réfugiés dans le Royaume s'ils se soustraient, pendant au moins un mois, à l'obligation de présentation à organiser par le Roi.

Les alinéas 3 et 4 de l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980, insérés par l'article 8, 3°, de la loi précitée du 6 mai 1993, prévoient, d'une part (alinéa 3), que le ministre ou son délégué peut ne pas prendre en considération la déclaration par laquelle un étranger se déclare réfugié, lorsqu'il a déjà fait la même déclaration et qu'il ne fournit pas de nouveaux éléments à son appui et, d'autre part (alinéa 4), que ce refus ne peut faire l'objet d'une demande de suspension devant le Conseil d'Etat.

Les alinéas 4 et 5 de l'article 63/5 de la loi du 15 décembre 1980, tels qu'insérés par l'article 30, 3°, de la loi précitée du 6 mai 1993, prévoient notamment que lorsque le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides confirme une décision qui fait l'objet d'un recours urgent, il peut décider que la décision contestée ou la mesure d'éloignement sera exécutoire nonobstant tout recours. L'article 69bis, alinéa 2, et l'article 70, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, tels que respectivement inséré et modifié par les articles 32 et 33 de la loi précitée du 6 mai 1993, prévoient que la décision confirmée et déclarée exécutoire nonobstant tout recours par le commissaire général ne peut être suspendue par le Conseil d'Etat.

L'article 30 de la loi du 6 mai 1993 complète l'article 68 de la loi du 15 décembre 1980, en visant son article 63/5, alinéa 3.

L'article 36 de la loi du 6 mai 1993 insère dans la loi du 15 décembre 1980 un article 74/6 selon lequel, notamment, certains étrangers peuvent être maintenus en un lieu déterminé si le ministre ou son délégué l'estime nécessaire pour garantir l'éloignement effectif du territoire, au cas où la décision visée à l'article 52 deviendrait exécutoire.

Enfin, l'article 38 de la loi du 6 mai 1993 complète l'article 90 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en prévoyant des chambres à conseiller unique pour le contentieux concernant la loi du 15 décembre 1980, sauf demande contraire du requérant et décision du premier président ou du conseiller d'Etat qu'il a désigné.

IV. *En droit*

- A -

Sur la recevabilité

A.1. Pour étayer leur intérêt, les requérantes s'en réfèrent à leur objet statutaire respectif, aux décisions d'introduire le recours pris par leurs organes statutaires, ainsi qu'à l'arrêt de la Cour n° 20/93 du 9 mars 1993 qui a déclaré recevables des recours formés par le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie et le Syndicat des avocats pour la démocratie.

Le mémoire du Conseil des ministres

A.1.2. Le Conseil des ministres soulève deux exceptions d'irrecevabilité.

A.1.2.a. La première est tirée du non-respect par les requérantes des publications et formalités prescrites par l'article 26 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, en sorte telle que, par application de l'article 10 de la même loi et de la jurisprudence y relative, la requête devrait être déclarée irrecevable.

A.1.2.b. La seconde exception concerne le défaut d'intérêt des requérantes. Si le mémoire s'en réfère à la Cour pour apprécier l'intérêt du Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, il conteste par contre l'intérêt à agir tant du Syndicat des avocats pour la démocratie que de l'Association Droits des gens. L'objet social du premier ne concernerait que les avocats et les citoyens belges, cependant que la généralité des termes utilisés dans la définition de l'objet social de la seconde est telle que celui-ci ne serait pas d'une nature particulière et ne serait pas distinct de l'intérêt général.

Le mémoire en réponse

A.1.3.a. En ce qui concerne les articles 10 et 26 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie s'en réfère à la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle la sanction prévue par l'article 26 ne s'applique qu'en cas d'abus et de fraude, lesquels seraient absents en l'espèce. En outre, il est relevé que l'association sans but lucratif précitée est subsidiée et reconnue par l'Etat belge à divers titres.

En ce qui concerne le non-dépôt de la liste de ses membres en 1993, le Syndicat des avocats pour la démocratie relève qu'aucune modification (admission ou démission) n'est intervenue par rapport à la liste déposée en 1992 et qu'en conséquence aucun dépôt ne s'imposait en 1993.

En ce qui concerne l'Association Droits des gens, celle-ci relève qu'elle est bien inscrite au greffe du tribunal mais sous la lettre « A » et non « D ».

A.1.3.b. Quant au défaut d'intérêt, le mémoire en réponse s'en réfère, en ce qui concerne les deux premières requérantes, à l'arrêt n° 20/93 par lequel la Cour a déclaré leurs recours recevables. En outre, dans l'objet social du Syndicat des avocats pour la démocratie figure le fait de « promouvoir et garantir les droits de la défense », lesquels seraient affectés par les dispositions attaquées.

En ce qui concerne l'Association Droits des gens, le mémoire s'en réfère à son objet social (notamment « encourager le respect universel des droits des individus et des peuples et renforcer le rôle joué par la Belgique dans ce domaine ») et à la publication d'ouvrages et à l'organisation de séminaires qui établiraient le caractère durable et constant de son activité.

Sur le fond

Quant aux relations entre les articles 6, 6bis et 128 de la Constitution

A.2.1. A titre de réflexion préliminaire, valable pour l'ensemble des dispositions contestées, le Conseil des ministres, après un rappel de la jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage relative au principe d'égalité, précise le lien entre ce principe et l'article 128 (ancien) de la Constitution : les articles 6 et 6bis de la Constitution s'appliquent entre Belges eux-mêmes et entre étrangers eux-mêmes; l'article 128 de la Constitution s'applique, quant à lui, entre Belges et étrangers. Si la loi n'a pas

prévu de traitements différents entre les Belges et les étrangers, ces derniers peuvent se prévaloir des articles 6 et 6bis de la Constitution.

Il résulterait de cette analyse qu'aucune des références citées par les parties requérantes quant à l'existence de traitements différents opérés par les dispositions contestées entre les Belges et les étrangers ne serait contraire aux articles 6 et 6bis de la Constitution.

A.2.2. Quant aux relations entre les articles 6, 6bis et 128 de la Constitution, les requérantes contestent l'interprétation que donne le Conseil des ministres à l'arrêt de la Cour n° 20/93 du 4 mars 1993; lorsque le législateur fait usage de la dérogation autorisée par l'article 128, il ne peut soumettre l'étranger à n'importe quelle discrimination, l'article 128 n'étant « qu'une application particulière du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 6 et 6bis de la Constitution ». Les différenciations fondées sur l'article 128 devraient dès lors reposer sur des critères objectifs et raisonnables. Une autre lecture de l'article 128 aurait pour conséquence de « situer le texte constitutionnel en marge de l'évolution actuelle de la protection internationale des droits de l'homme, qui tend à une application de plus en plus indifférenciée des droits fondamentaux à toutes les catégories des populations vivant sur quelque territoire que ce soit ».

Quant à l'inscription d'office et l'instauration d'une obligation de présentation pour certains candidats réfugiés (articles 11 et 15 de la loi du 6 mai 1993, respectivement modifiant l'article 52 et remplaçant l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980)

La requête

A.3.1.1. Selon les requérantes, ces dispositions introduiraient une discrimination arbitraire, d'une part, entre les demandeurs d'asile et les autres étrangers résidant régulièrement sur le territoire, d'autre part, entre différentes catégories de réfugiés : ceux qui sont visés par ces dispositions et ceux qui se sont déclarés réfugiés avant que leur autorisation de séjour soit expirée ou enfin selon qu'ils aient fait l'objet ou non d'une mesure de maintien en un lieu déterminé.

Les requérantes relèvent qu'avant l'entrée en vigueur de l'article 15, l'ensemble des habitants, en ce compris les demandeurs d'asile, avaient, sauf application de l'article 18 de la loi du 15 décembre 1980, le choix de leur résidence et donc de la commune dans laquelle ils s'inscrivaient.

A.3.1.2. Selon la requête, le problème que les dispositions visent à régler par une assignation à résidence trouve sa cause dans l'attitude d'administrations communales qui refusent d'inscrire des réfugiés ou de leur verser l'aide sociale.

A.3.1.3. La distinction faite entre les demandeurs d'asile par les articles 11 et 15 ne serait pas justifiée; elle toucherait davantage les vrais réfugiés, qui n'ont généralement pas la possibilité de se procurer un passeport national et un visa. Elle violerait l'article 31 de la Convention de Genève, les dispositions contestées ne pouvant être considérées comme nécessaires au sens de cette convention.

Les réfugiés se trouvent, en effet, dans une même situation objective, à savoir avoir demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié, celle-ci étant à l'examen. En outre, le souhait d'éviter que les demandeurs d'asile soient introuvables s'impose de façon égale pour toutes les catégories d'étrangers.

A.3.1.4. Les articles 11 et 15 de la loi du 6 mai 1993 violeraient également l'article 2, 1^o, du protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.3.1.5. L'article 54 nouveau, § 1er, 4^o, serait particulièrement injustifié en ce que des demandeurs d'asile seraient soumis à l'obligation de résidence sur la seule base d'une mesure ministérielle qui, par hypothèse, aurait été mise à néant par le commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

Le mémoire du Conseil des ministres

A.3.2.1. S'en référant aux travaux préparatoires et aux mesures d'exécution en projet, le Conseil des ministres souligne que l'inscription d'office prévue par l'article 15 ne permet qu'une inscription administrative; elle ne constitue en aucune façon une forme d'assignation à résidence, ni une mesure apportant une restriction à la liberté de mouvement de l'intéressé à l'intérieur du Royaume, ni même une mesure imposant d'avoir son principal établissement en un quelconque lieu.

L'obligation de présentation prévue par l'article 11 ne limiterait pas davantage les libertés individuelles des demandeurs d'asile : elle viserait à remédier au problème des demandeurs d'asile qui se rendent introuvables et non à leur imposer un contrôle de type policier, le lieu de présentation pouvant d'ailleurs très bien coïncider avec le lieu du domicile choisi par le demandeur.

A.3.2.2. Quant à la différence faite entre les demandeurs d'asile visés à l'article 54, § 1er, alinéa 1er, nouveau, et les autres, le Conseil des ministres explique que la disposition précitée ne vise que ceux dont le droit au séjour n'est garanti qu'au seul titre de demandeur d'asile et qui, sans cette possibilité de se déclarer réfugiés, seraient en situation illégale.

Cette différence de traitement serait justifiée par le caractère précaire du séjour des demandeurs visés par l'article 54, § 1er, alinéa 1er, nouveau, l'inscription d'office étant limitée dans le temps en vertu de l'alinéa 2 de la disposition précitée. Par contre, inclure dans le champ d'application de l'article 54 les candidats réfugiés séjournant déjà ou étant déjà établis sur le territoire à un autre titre que celui de demandeur d'asile, dont la situation n'est pas précaire, aurait été inutile par rapport aux objectifs visés par l'article 15.

A.3.2.3. Il s'agirait tout d'abord de pallier le refus - illégal - de certaines communes et de certains centres publics d'aide social d'inscrire de nouveaux demandeurs d'asile.

Par rapport à cet objectif, il aurait été vain de faire entrer dans le champ d'application de l'article 15 les catégories de demandeurs d'asile qui sont déjà inscrits au registre des étrangers ou de la population d'une commune et pour lesquelles aucun problème de refus d'inscription ne se poserait.

A.3.2.4. Il s'agirait ensuite de répartir harmonieusement les candidats réfugiés entre les différentes communes du Royaume, la saturation alléguée par certaines à cet égard justifiant leur refus d'octroyer l'aide sociale à laquelle les demandeurs d'asile ont droit. Le mémoire relève que cette saturation trouverait son origine quasi exclusivement dans l'arrivée de nouveaux candidats réfugiés, lesquels se concentrent généralement dans les communes comptant déjà un grand nombre de réfugiés.

Le mémoire souligne en outre que le fait d'autoriser le ministre ou son délégué à désigner un lieu d'inscription pour toutes les catégories de demandeurs d'asile aurait pu être perçu comme une discrimination à rebours par ceux qui faisaient déjà l'objet d'une inscription dans un registre communal.

A.3.2.5. S'agissant de la discrimination qui serait opérée par l'article 11, en ce qu'il autorise une obligation de présentation pour les demandeurs d'asile, le mémoire relève que la plupart d'entre eux ne respectent pas les conditions de l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980, de telle sorte que leur présence dans le pays ne se justifie d'un point de vue légal que pour la seule raison qu'ils affirment avoir fui leur pays au motif que leur liberté ou leur vie y serait menacée ou, qu'à tout le moins, ils craignent d'y subir des persécutions.

A.3.2.6. Il s'agirait tout d'abord de pouvoir joindre le demandeur d'asile tout au long de la procédure d'autorisation, pour l'entendre sur les motifs de sa demande ou pour obtenir des renseignements. Ces comparutions seraient nécessaires pour répondre à une demande d'autorisation de séjour dans le Royaume émanant de quelqu'un qui ne pourrait pas y séjourner s'il ne possédait pas la qualité de réfugié ou de candidat réfugié.

A.3.2.7. Ensuite, il s'agirait de requérir du demandeur d'asile dont le séjour n'est assuré que par sa qualité de demandeur d'asile un intérêt continu pour la procédure qu'il a entamée, pour la raison que c'est cette seule qualité de candidat réfugié qui justifie sa présence sur le territoire du Royaume.

A.3.2.8. Quant au caractère discriminatoire, plus particulièrement, de l'article 54, § 1er, alinéa - 1er, 4° nouveau, le mémoire précise que le but serait de viser les étrangers qui se sont présentés à la frontière du Royaume sans être en possession des documents requis par l'article 2 de la loi susmentionnée et qui ont quitté illégalement le lieu où ils étaient maintenus pour pénétrer en fraude sur le territoire. En l'absence de ce texte, dont la portée distincte par rapport aux 1° et 2° de la même disposition est précisée, les étrangers qui y sont visés n'auraient pu être soumis aux obligations résultant des articles 11 et 15 de la loi du 6 mai 1993.

Le mémoire en réponse

A.3.3.1. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes exposent divers éléments, notamment la diminution de l'aide sociale, dont il résulterait que l'inscription administrative dans une commune limiterait la liberté de mouvement, celle de résider dans une autre commune ainsi que l'exercice d'une activité professionnelle.

A.3.3.2. Le mémoire conteste ensuite les diverses justifications données par le Conseil des ministres pour traiter différemment certains demandeurs d'asile.

L'objectif d'une répartition harmonieuse des candidats réfugiés entre les différentes communes du Royaume serait en contradiction avec l'interprétation donnée par le Conseil des ministres à l'article 15, de telle sorte que l'inscription d'office ne constituerait pas une mesure adéquate.

L'objectif d'assurer le paiement de l'aide sociale par les centres publics d'aide sociale comme celui de pouvoir contacter les demandeurs d'asile ne seraient pas davantage atteints par les dispositions attaquées; en outre, en ce qui concerne ce dernier objectif, le mémoire relève que diverses dispositions tant de la loi du 15 décembre 1980 que de celle du 6 mai 1993 maintiennent la notification des documents au domicile du demandeur et non à sa résidence administrative, si bien que cette mesure serait dépourvue de justification objective et raisonnable.

Quant à l'incompétence du Conseil d'Etat pour suspendre certaines décisions relatives aux candidats réfugiés (articles 8 (modifiant l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980), 30, 3°, 31 et 32 (qui modifient les articles 63/5 et 68 de la même loi et qui y insèrent un nouvel article 69bis), et article 33 (modifiant l'article 70 de la même loi))

Argumentation des requérantes

A.4.1.1. Selon les requérantes, le législateur aurait, par ces dispositions, privé les demandeurs d'asile de la possibilité de solliciter devant le Conseil d'Etat la suspension d'une mesure qu'ils considèrent comme illégale lorsque le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a estimé utile que la mesure soit exécutoire nonobstant tout recours.

Cette mesure serait discriminatoire en comparaison de tous les autres actes administratifs, relatifs tant aux Belges qu'aux étrangers, qui peuvent être suspendus en vertu de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, notamment les mesures d'éloignement prises sur la base des articles 3.7 ou 21 de la loi du 15 décembre 1980.

A.4.1.2. Selon l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, le fait que les candidats réfugiés ne peuvent obtenir la suspension de mesures dont ils demandent l'annulation devant le Conseil d'Etat violerait le droit à un recours effectif en cas d'atteinte aux droits fondamentaux, consacré par la Convention de Genève (article 16, 1°) et la Convention européenne des droits de l'homme (article 13, combiné avec les articles 3 et 8).

A.4.1.3. L'objectif de cette mesure, qui serait de raccourcir la durée de l'ensemble de la procédure de reconnaissance, ne serait pas atteint par elle, en tant que le retard dans le traitement des dossiers d'asile se situerait essentiellement au niveau de l'Office des étrangers et au niveau du service du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides lui-même et nettement moins au niveau de la Commission permanente de recours.

La suspension ne prolongerait la procédure d'asile que dans l'hypothèse où elle serait accueillie par le Conseil d'Etat, c'est-à-dire dans des cas où des illégalités auraient été commises par l'administration.

En outre, l'absence de procédure de suspension devant le Conseil d'Etat inciterait à saisir les présidents des tribunaux siégeant en référé avec l'espoir que, comme certains l'ont déjà fait, ils déclarent que l'interdiction du référé en la matière est inapplicable pour cause de violation de divers instruments internationaux.

A.4.1.4. Selon les requérantes, la discrimination opérée par les dispositions contestées ne peut pas être considérée comme justifiée, d'une part parce qu'une possibilité de suspension s'imposerait davantage pour un requérant dont la vie ou la sécurité est en cause que pour quelqu'un qui demande la suspension de n'importe quel autre acte administratif qui risque de lui causer préjudice et, d'autre part, parce que cette discrimination serait contraire aux dispositions internationales citées au A.3.2.

La justification réelle de ces nouvelles dispositions serait de protéger l'administration d'un contrôle effectif, par une juridiction, des illégalités éventuelles qu'elle pourrait commettre; elle constituerait dès lors la négation même de l'Etat de droit.

Argumentation du Conseil des ministres

A.4.2.1. A titre principal, le Conseil des ministres considère le moyen comme irrecevable ou, à tout le moins non fondé, par défaut d'intérêt. Cette exception se fonde sur le fait que les requérantes n'ont pas demandé l'annulation des articles 25, 2° et 3°, de la loi du 6 mai 1993 qui suppriment, dans un certain nombre de cas, le référé judiciaire, référé dont la Cour a reconnu, dans son arrêt n° 20/93, l'effet équivalent

à celui du référé administratif. Les requérantes se seraient ainsi privées de leur intérêt à contester la suppression du référé administratif.

A.4.2.2. A titre subsidiaire, le mémoire conteste le caractère discriminatoire des dispositions citées.

A.4.2.3. Tout d'abord, il souligne que l'étranger qui se trouve sous le coup d'une mesure d'éloignement est dans une situation très différente par rapport à l'étranger qui se voit notifier une décision lui refusant un permis de bâtir, de telle sorte que peuvent être instaurées des différences procédurales.

A.4.2.4. Par ailleurs, selon le Conseil des ministres, le réexamen offert au demandeur d'asile, dont la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié a une première fois été déclarée irrecevable, présente des garanties et comporte des effets tels qu'il se justifie que la décision confirmative sur une demande, estimée irrecevable à deux reprises, puisse, dans certains cas, être déclarée exécutoire nonobstant tout recours alors que certains autres étrangers peuvent postuler la suspension de la mesure qui les concerne.

Les différentes caractéristiques de la procédure devant le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides justifieraient la nette distinction faite, d'une part, entre la situation de l'étranger qui a fait l'objet d'une mesure susceptible uniquement d'un recours ordinaire en suspension et en annulation devant le Conseil d'Etat ou qui a introduit une demande en révision, et, d'autre part, celle du demandeur d'asile qui fait l'objet d'une décision susceptible d'un recours urgent auprès du commissaire général. Le recours prédécrit présenterait, selon le Conseil des ministres, d'importantes garanties et comporterait des effets au moins équivalents au recours en suspension.

Le mémoire relève en effet successivement la substitution du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides pour statuer sur les demandes urgentes de réexamen, son indépendance à l'égard du ministre, le fait que, contrairement aux demandes de révision, c'est une autre autorité qui intervient dans la procédure de réexamen d'urgence ainsi que l'efficacité du recours - puisqu'il confère au commissaire une compétence de réformation et que le recours est lui-même suspensif.

Le Conseil des ministres souligne également les garanties de procédure, notamment la présence du conseil du réfugié, d'un interprète et les exigences quant à la motivation de la décision.

A.4.2.5. En ce qui concerne l'article 8, 3°, - (suppression du référé administratif contre un refus faisant suite à une seconde demande) -, le mémoire le justifie par le fait que le législateur a voulu éviter les recours en cascade, introduits uniquement pour des motifs dilatoires, dès lors que les faits nouveaux allégués sont identiques à ceux déjà évoqués et qu'ils ont été rejetés une première fois tant par le ministre que par le commissaire général.

A.4.2.6. Tout en soulignant que la Cour ne peut contrôler directement le non-respect de dispositions internationales, le Conseil des ministres expose les motifs pour lesquels celles citées par les requérantes ne seraient pas violées.

A.4.2.7. L'article 16 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ne concernerait pas les demandeurs d'asile, visés par les dispositions contestées, mais seulement les réfugiés.

A.4.2.8. Par ailleurs, l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ne serait pas violé, pour différents motifs. Tout d'abord, parce que la Convention ne consacrerait pas le droit d'asile comme le développe le mémoire. Ensuite, à supposer même que le droit d'asile soit garanti par la Convention européenne des droits de l'homme, la décision d'irrecevabilité de la qualité de réfugié peut faire l'objet d'un

recours, le recours urgent devant être considéré comme un recours effectif, même sans être juridictionnel, tant selon la doctrine que selon la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme.

A.4.2.9. En ce qui concerne la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le mémoire relève que, selon une jurisprudence constante de la Commission européenne des droits de l'homme, la faculté pour un étranger de se trouver ou non sur le territoire d'un Etat comme les décisions relatives à une demande d'asile sont étrangères à l'article 6 de la Convention.

A.4.2.10. Enfin, en ce qui concerne la violation de l'article 3 de la même Convention, le mémoire considère que le demandeur d'asile débouté, pour lequel le commissaire général a constaté que la demande d'asile était irrecevable et à propos duquel il affirme en outre que ce dernier pourrait être remis à la frontière du pays où selon ses dires sa vie ou sa liberté serait menacée, ne rencontre pas les exigences posées par la jurisprudence relative à l'article 3 précité.

A.4.2.11. Ces mesures visent à réduire l'afflux des demandeurs d'asile en écourtant la durée de reconnaissance et en le faisant savoir auprès des demandeurs d'asile; la procédure en suspension allongerait considérablement la durée de reconnaissance, seule une très faible minorité d'arrêts étant prononcés dans le délai légal de 45 jours.

Le mémoire en réponse

A.4.3.1. Quant au défaut d'intérêt au moyen, tiré de ce que les requérantes ne contestent pas les articles 25, 2°, et 34 de la loi du 6 mai 1993, celles-ci, dans leur mémoire en réponse, relèvent tout d'abord que l'article 25, 2°, ne contient qu'une modification de forme et qu'en outre, la suppression de la compétence du juge du référé résulte non du maintien de l'article 63 de la loi du 15 décembre 1980, mais bien de la compétence exclusive attribuée au Conseil d'Etat de suspendre les actes annulables par lui.

Quant à l'abrogation de l'article 70bis de la loi du 15 décembre 1980 par l'article 34, elle se justifie par le fait que le ministre n'est plus compétent pour prendre la mesure que visait l'article 70bis.

A.4.3.2. Quant à la différence de traitement opérée par les dispositions précitées, le mémoire souligne que s'il existe une matière dans laquelle la suspension d'une mesure d'éloignement est essentielle pour qu'une annulation ultérieure puisse encore avoir un effet, c'est précisément quand il s'agit de renvoyer un demandeur d'asile dans le pays qu'il a fui et où, selon lui, sa vie ou sa liberté sont en danger; c'était d'ailleurs la raison d'être de l'article 70bis précité.

Si les requérantes ne contestent pas que le demandeur d'asile se trouve dans une situation plus favorable que l'étranger visé par une mesure prise en exécution de l'article 3 ou 7, elles comparent par contre sa situation avec celle d'un étranger visé par une mesure prise en exécution de l'article 11 ou qui s'est vu refuser le statut d'assimilé au réfugié, lequel dispose d'un référé administratif après épuisement du recours administratif.

Le mémoire conteste que le recours urgent organisé auprès du commissaire général présenterait les garanties de procédure alléguées par le Conseil des ministres, à l'inverse de celles entourant la procédure en révision que le mémoire énumère. Au contraire de cette dernière, la commissaire général interviendrait comme autorité administrative, le demandeur serait interrogé par un fonctionnaire, l'avocat n'aurait pas connaissance du dossier.

A.4.3.3. En ce qui concerne l'article 8, 3°, le mémoire conteste la réponse donnée par le Conseil des ministres en ce qu'elle présuppose que le délégué du ministre n'appliquerait jamais à tort la disposition précitée, ce qui est d'autant plus douteux que celui-ci peut être un fonctionnaire de rang 22. Selon les requérantes, si on peut comprendre qu'en cas de nouvelle demande, un nouveau recours urgent suspensif auprès du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne soit pas prévu, rien ne justifie par contre la suppression du référé administratif au Conseil d'Etat, destiné à vérifier si dans un cas qui peut avoir des conséquences très graves pour l'individu, la loi a été respectée par l'administration.

A.4.3.4. Quant à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, le mémoire relève qu'un minimum de droits de la défense doit être garanti pour qu'on puisse parler d'un recours effectif. Il observe également que, nonobstant les termes de la loi et eu égard à sa non-conformité au droit international, le Conseil d'Etat et le juge des référés, respectivement, ont déclaré recevable et se sont déclarés compétents à l'égard d'une demande de suspension d'une mesure d'éloignement confirmée par le commissaire général et déclarée exécutoire nonobstant tout recours.

Quant aux chambres à conseiller unique et quant à la procédure particulière devant le Conseil d'Etat en matière de droit des étrangers (article 33, alinéa 2 (modifiant l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980), et article 38 (modifiant l'article 90 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973))

Argumentation des requérantes

A.5.1. Selon les requérantes, la procédure particulière et le système de la chambre à juge unique (sauf décision facultative prise par le premier président) constituerait, non une discrimination entre Belges et étrangers, mais une discrimination entre étrangers fondée sur la nature de l'acte administratif dont ils contestent la légalité.

La requête conteste la pertinence du motif allégué - le fait que d'autres hypothèses de chambre à juge unique aient été prévues -, estimant qu'il aboutit à assimiler les demandes relatives au droit des étrangers aux demandes manifestement non fondées, que concernent les autres hypothèses de recours à une chambre à juge unique.

Argumentation du Conseil des ministres

A.5.2. Tout en relevant que les requérantes ne critiquent que l'article 38 et les chambres à conseiller unique qu'il instaure, le Conseil des ministres observe que cette disposition s'applique à tous les étrangers et qu'elle est justifiée par l'arriéré existant au niveau du Conseil d'Etat en matière de droit des étrangers; par ailleurs, il n'y aurait pas de raison de mettre en doute l'impartialité et la conscience professionnelle du juge unique.

Le mémoire en réponse

A.5.3. Le mémoire relève que sont contestées tant l'instauration de la chambre à conseiller unique que l'habilitation à édicter une procédure particulière; l'argument de l'arriéré judiciaire ne serait pas pertinent en ce que les chambres à conseiller unique n'auraient été établies qu'en matière d'étrangers.

Quant à la possibilité de maintien en un lieu déterminé de candidats réfugiés s'étant vu refuser l'accès au territoire national ou l'autorisation de séjourner (article 36, insérant un article 74/6 dans la loi du 15 décembre 1980)

Argumentation des requérantes

A.6.1.1. Se référant à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, selon lequel la disposition, alors en projet, devait être revue pour tenir compte de l'article 31, alinéa 2, de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, les requérantes exposent le but poursuivi par le législateur, à savoir éviter que les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée dans une première phase de la procédure ne se réfugient dans la clandestinité.

A.6.1.2. Pour étayer le caractère non justifié de cette mesure de maintien en un lieu déterminé, la requête se réfère à l'arrêt de la Cour n° 20/93, dont il résulterait qu'une telle mesure, s'appliquant à l'égard de demandeurs qui sont déjà dans le pays, serait excessive. Outre qu'elle affecterait leur vie privée et familiale et leurs droits de la défense, elle pourrait même, compte tenu de ses effets, augmenter le nombre de clandestins plutôt que le diminuer.

A.6.1.3. Cette mesure serait discriminatoire en regard du sort réservé aux autres étrangers (non demandeurs d'asile) qui font l'objet de mesures de refoulement ou d'expulsion. En effet, en ce qui concerne l'ordre de quitter le territoire, soit la détention est plus limitée dans le temps (ordre fondé sur l'article 7) soit elle est exclue (ordre fondé sur les articles 11, 13 et 61). Une telle mesure serait aussi exclue en cas d'expulsion ou de renvoi.

Les étrangers qui se sont vu notifier une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire, une décision de renvoi ou un rejet d'une demande d'autorisation d'établissement avec ordre de quitter le territoire ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure de privation de liberté pendant la durée de l'examen d'une demande en révision, sauf sur décision du ministre lui-même et « si des circonstances exceptionnellement graves le justifient » (article 67).

A.6.1.4. Enfin, les requérantes relèvent qu'une discrimination est faite entre les réfugiés ordinaires et les personnes assimilées aux réfugiés au sens de l'article 57 de la loi, ces dernières ne pouvant faire l'objet d'une mesure de détention.

Argumentation du Conseil des ministres

A.6.2.1. Le Conseil des ministres déclare que l'article 74/6 de la loi du 15 décembre 1980 autorise le maintien en un lieu déterminé des demandeurs d'asile dont la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié a déjà fait l'objet d'une première ou d'une deuxième décision d'irrecevabilité, tant à la frontière que dans le Royaume, pour autant que ce maintien soit nécessaire pour garantir l'éloignement effectif du territoire; ce maintien ne peut excéder deux mois et est susceptible d'un recours judiciaire et ne doit pas être confondu avec le maintien ordonné en vertu de l'article 74/5.

A.6.2.2. Le Conseil des ministres considère que l'article 74/6 ne contient pas de discrimination, en ce que la loi du 15 décembre 1980 prévoit de nombreux cas où les étrangers peuvent être privés de liberté : sont développées successivement les hypothèses envisagées par les articles 7, alinéa 3; 25; 27, alinéa 3; 54, § 2; 63/5; 74; 74/5. Cette énumération établirait que chaque fois qu'une décision d'éloignement est prise par le

ministre ou son délégué, ce qui est le cas dans l'hypothèse visée par l'article 74/6, une détention ou un maintien peut être décidé, en sorte telle que la disposition précitée ne serait pas discriminatoire.

A.6.2.3. Quant à la discrimination entre le demandeur d'asile qui introduit un recours urgent auprès du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et l'étranger qui introduit une demande en révision conformément aux articles 65 et 66, le Conseil des ministres expose les similitudes entre les deux procédures, le recours ouvert devant le commissaire général étant selon lui plus favorable compte tenu des garanties qu'il offre. Sont à rapprocher notamment le caractère suspensif des deux recours et la possibilité de mesures privatives de liberté. Par contre, à l'inverse de la demande en révision, le recours porté devant le commissaire général l'est devant une autorité autre que celle qui a pris la décision contestée.

A.6.2.4. Quant à la discrimination entre, d'une part, les étrangers qui revendiquent la qualité de réfugié et qui ont introduit un recours urgent auprès du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et, d'autre part, l'étranger qui s'est vu refuser la qualité d'assimilé au réfugié et qui a introduit une demande en révision conformément à l'article 64, alinéa 1er, 7°, de la loi, le Conseil des ministres conteste celle-ci pour les mêmes motifs que ceux relevés ci-dessus, les deux recours possibles étant largement similaires.

A.6.2.5. Le Conseil des ministres conteste enfin la pertinence de la référence faite par les requérantes au B.4.2. de l'arrêt de la Cour n° 20/93. Il relève que la situation des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une mesure de maintien en vertu de l'article 74/5 de la loi est fondamentalement différente de la situation de l'étranger qui est maintenu conformément à l'article 74/6, et que le maintien en vertu de cette dernière disposition lui est plus favorable pour divers motifs, notamment en ce que celui-ci est susceptible d'un recours judiciaire.

Le mémoire en réponse

A.6.3. En ce qui concerne l'argument selon lequel la loi du 15 décembre 1980 contiendrait beaucoup d'autres hypothèses où les étrangers peuvent être privés de liberté, le mémoire en réponse conteste tout d'abord la comparaison faite avec l'article 7, alinéa 3, lequel concerne, d'une part, des étrangers clandestins, délinquants ou qui viennent en Belgique pour travailler frauduleusement, lesquels, d'autre part, font l'objet d'une décision de refoulement devenue définitive, à l'inverse des demandeurs d'asile dont la procédure est en cours.

Quant aux articles 25, 27, 52bis, 54 et 63/5, ils ne s'appliqueraient que pour autant que des circonstances exceptionnellement graves le justifient. Après s'être référé à l'arrêt de la Cour n° 20/93 en ce qui concerne l'article 74/5, le mémoire conclut que la loi ne prévoit nullement que chaque fois qu'une décision d'éloignement est prise, une détention ou un maintien peut être décidé; au contraire, hormis le cas des demandeurs d'asile qui doivent attendre à la frontière une décision qui leur permet d'entrer sur le territoire, une détention ne peut jamais être envisagée à l'égard d'un étranger qui fait l'objet d'une mesure de décision de refus de séjour ou d'éloignement contre laquelle la loi prévoit un recours suspensif, sauf si des circonstances exceptionnellement graves le justifient.

- B -

Quant à l'intérêt

B.1.1. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.1.2. L'association sans but lucratif Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie a pour objet, aux termes de l'article 2 de ses statuts, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Elle « appelle à l'union et à l'action tous ceux qui entendent s'opposer aux discriminations, aux haines, aux préjugés fondés sur la race, la langue, l'origine, la confession ou l'appartenance philosophique et faire triompher l'amitié et la paix entre les peuples, l'égalité et la fraternité entre les hommes ».

B.1.3. L'association sans but lucratif Syndicat des avocats pour la démocratie a notamment pour objet :

« 1° de promouvoir et garantir les droits de la défense et à cette fin d'assurer aux avocats comme aux autres citoyens les libertés individuelles, politiques, économiques et sociales et l'intégrité physique;

2° de promouvoir et garantir, pour les citoyens notamment les plus démunis ou victimes d'atteintes aux droits de l'homme, l'accès au meilleur droit et à une justice démocratique, moderne et humaine;

3° d'agir pour le respect des droits essentiels et des libertés fondamentales, publiques et individuelles, notamment contre tout abus de la puissance publique et de tout pouvoir; »

B.1.4. Chacune de ces deux associations requérantes poursuit un objectif qui ne se confond ni avec l'intérêt général ni avec l'intérêt individuel de ses membres. Leur objet social est réellement poursuivi, ainsi qu'en attestent les activités qu'elles exercent. Les dispositions qu'elles attaquent concernent les objectifs qu'elles se sont fixés. Leurs conseils d'administration, auxquels leurs statuts attribuent le pouvoir d'agir en justice en leur nom, ont pris la décision d'introduire le présent recours, respectivement le 13 septembre 1993 (Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie) et le 5 juin 1993 (Syndicat des avocats pour la démocratie). Leurs statuts ont été publiés aux annexes du *Moniteur belge*, respectivement les 5 février 1976 et 24 mars 1988.

L'exception tirée du défaut d'intérêt du Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie et du Syndicat des avocats pour la démocratie ne peut être accueillie.

B.1.5. L'association sans but lucratif « Association Droit des gens » a pour objet, aux termes de ses statuts :

« de promouvoir une coexistence pacifique et harmonieuse entre les Etats, d'encourager le respect universel des droits des individus et des peuples et de renforcer le rôle joué par la Belgique dans ce domaine;

de développer auprès de la population belge, principalement adulte, une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société, des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation et des attitudes de responsabilité et de participation active à la vie sociale, économique, culturelle et politique.

A ces fins, l'association constituera et mettra en oeuvre des moyens de vulgarisation des règles de droit international, en ce compris le droit humanitaire, et réalisera des études sur des sujets déterminés relatifs au droit international ».

Un objet social aussi largement défini n'est pas d'une nature particulière et, dès lors, n'est pas distinct de l'intérêt général.

Le recours introduit par l'association sans but lucratif « Association Droits des gens » doit donc être déclaré irrecevable.

Sur l'exception tirée du non-respect de l'article 10 de la loi du 27 juin 1921 et sur l'application de l'article 26 de ladite loi

B.1.6. Le Conseil des ministres reproche à l'association sans but lucratif Syndicat des avocats pour la démocratie de ne pas avoir déposé la liste de ses membres au greffe du tribunal civil de Bruxelles en 1993.

L'association sans but lucratif Syndicat des avocats pour la démocratie a produit un extrait (certifié conforme) du procès-verbal de la réunion de son conseil d'administration du 6 septembre 1993, aux termes duquel :

« Le conseil d'administration de l'association sans but lucratif Syndicat des avocats pour la démocratie, réuni à la majorité de ses membres, constatant qu'il n'y a aucune modification dans la liste des membres de l'association telle qu'elle a été dressée et déposée la dernière fois, décide qu'il n'y a pas lieu de déposer une nouvelle liste des membres, conformément à l'article 10 de la loi sur les associations sans but lucratif ».

Le Conseil des ministres ne conteste pas l'exactitude de cette pièce.

L'exception d'irrecevabilité ne peut, dès lors, être admise.

B.1.7. Le Conseil des ministres allègue enfin que l'association sans but lucratif Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie n'a pas « indiqué la nationalité de ses membres, ni l'inscription de ses membres étrangers au registre de la population » sur la liste déposée au greffe du tribunal de première instance.

B.1.8. Si l'omission de la formalité exigée à l'article 10 de la loi du 27 juin 1921 peut entraîner la sanction prévue par l'article 26 de la même loi, il serait excessif d'appliquer cette sanction à une inexactitude ou à une omission mineure alors que la publication elle-même a été, pour l'essentiel, accomplie.

En l'espèce, seules la mention de la nationalité des membres et celle de l'inscription au registre de la population de ceux qui ne sont pas Belges ont été omises.

B.1.9. L'article 26, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1921, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de la loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, empêche une association de se prévaloir de la personnalité juridique à l'égard des tiers « si les trois cinquièmes des associés ne sont pas de nationalité belge ou ne sont pas des étrangers établis dans le Royaume, inscrits au registre de la population et résidant en Belgique ».

Cette disposition marque la volonté du législateur d'attacher la sanction de l'inopposabilité de la personnalité juridique à la violation de la règle de fond qu'elle énonce et non à toute omission des mentions exigées à l'égard des membres étrangers d'une association.

L'association sans but lucratif Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie affirme dans un document du 11 mars 1994 joint à son mémoire que tous ses membres effectifs sont Belges ou, s'ils sont étrangers, qu'ils sont régulièrement inscrits au registre de la population.

Le Conseil des ministres ne prétend pas que la règle de fond exprimée à l'alinéa 2 de l'article 26 de la loi du 27 juin 1921 serait méconnue. Il n'y a pas lieu d'appliquer la sanction prévue à l'alinéa 1er du même article.

La fin de non-recevoir ne peut être accueillie.

B.1.10. Il résulte de ce qui précède que le recours est recevable en ce qui concerne le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie et le Syndicat des avocats pour la démocratie.

Au fond

Quant à la relation entre l'article 191 (ancien article 128) et les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis)

B.2. L'article 191 de la Constitution (ancien article 128) dispose :

« Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ».

Il s'ensuit qu'une différence de traitement qui défavorise un étranger ne peut être établie que par le législateur. L'article 191 n'a pas pour objet d'habiliter le législateur à se dispenser, lorsqu'il établit une telle différence, d'avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution. Il le rappelle d'ailleurs expressément en commençant par poser en règle que l'étranger qui se trouve sur le territoire «jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens ». Il ne résulte donc en aucune façon de l'article 191 que le législateur puisse, lorsqu'il établit une différence de traitement au détriment d'étrangers, ne pas veiller à ce que cette différence ne soit pas discriminatoire, quelle que soit la nature des principes en cause.

B.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination 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.

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; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Quant aux articles 11 et 15 de la loi du 6 mai 1993, respectivement modifiant l'article 52 et remplaçant l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980

B.4.1. Nonobstant le dispositif de la requête en annulation, qui vise l'article 11 dans son ensemble, il résulte du contenu de celle-ci que les parties requérantes critiquent le seul 3° de cet article. La Cour limitera dès lors son examen à l'article 11, 3°, de la loi du 6 mai 1993.

B.4.2. L'article 54 de la loi du 15 décembre 1980, remplacé par l'article 15 de la loi du 6 mai 1993, dispose :

« § 1er. Le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou son délégué peut déterminer le lieu où sont inscrits les étrangers :

1° qui sont entrés dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées à l'article 2 et ont demandé la qualité de réfugié;

2° qui se sont présentés à la frontière sans être porteurs des documents requis à l'article 2 et se déclarent réfugiés auprès des autorités chargées du contrôle aux frontières;

3° qui ont demandé la qualité de réfugié après l'expiration de leur autorisation de séjour;

4° qui se sont déclarés réfugiés et se sont trouvés en un lieu déterminé, situé dans la région frontalière ou dans des lieux y assimilés, conformément au titre III^{ter} de la présente loi.

L'inscription en un lieu déterminé dure jusqu'à ce qu'une décision définitive concernant la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié soit prise ou jusqu'à ce que l'ordre de quitter le territoire soit exécuté.

Lors de l'inscription en un lieu déterminé, le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou son délégué tient compte :

1° du degré d'occupation des centres d'accueil pour demandeurs d'asile;

2° d'une répartition harmonieuse entre les communes en vertu des critères fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

§ 2. Dans des circonstances exceptionnellement graves, le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, s'il l'estime nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale, peut mettre l'intéressé à titre provisoire à la disposition du Gouvernement. »

L'article 52, § 2, 5°, de la loi du 15 décembre 1980, complété par l'article 11, 3°, de la loi du 6 mai 1993, dispose :

« § 2. Le ministre de la Justice ou son délégué peut décider que l'étranger qui est entré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2, qui se déclare réfugié et demande à être reconnu comme tel, ne sera pas admis à séjourner en cette qualité dans le Royaume :

(...)

5° lorsque l'étranger visé à l'article 54, § 1er, alinéa 1er, se soustrait, pendant au moins un mois, à l'obligation de présentation dont les modalités sont déterminées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. »

B.4.3. Les dispositions contestées permettent, d'une part, au ministre compétent ou à son délégué de déterminer le lieu où sont inscrits les candidats réfugiés appartenant à une des quatre catégories mentionnées à l'alinéa 1er (article 54, § 1er) et lui permettent, d'autre part, de refuser, à ces mêmes candidats réfugiés, de séjourner en

cette qualité dans le Royaume, s'ils se soustraient durant au moins un mois à l'obligation de présentation que le Roi est chargé d'organiser (article 52, § 2, 5°).

La distinction établie de la sorte entre les étrangers qui ne peuvent résider en Belgique que parce qu'ils se déclarent réfugiés et qui sont soumis à cette double mesure, d'une part, et les autres étrangers, en ce compris les autres demandeurs d'asile, d'autre part, a été justifiée comme suit :

« La deuxième mesure proposée est la possibilité d'inscrire les candidats-réfugiés, ne disposant pas de titre de séjour leur permettant de séjourner sur le territoire, en un lieu déterminé, soit au Petit-Château, soit dans un centre d'accueil, soit dans une commune, et ce pendant le déroulement de la procédure. Le demandeur devra s'y présenter régulièrement, sans que sa liberté de circulation ne s'en trouve entravée. La demande d'asile d'un candidat-réfugié qui n'observe pas ces règles pourra être déclarée irrecevable. Cette mesure permettra entre autres de remédier au problème des candidats-réfugiés devenus introuvables alors que la procédure est toujours en cours. Par l'introduction de cette mesure, le candidat-réfugié est obligé de démontrer un intérêt continu pour l'octroi de l'asile. » (*Doc.*, Sénat, 1992-1993, n° 555/2, p. 10).

Le ministre a également souligné, à la Chambre des représentants, que :

« Il (était) par ailleurs indispensable, pour des raisons de sécurité, de savoir où chaque étranger (était) établi.

(...)

(...), le registre des étrangers de chaque commune sera régularisé, étant donné que le ministre pourra décider de l'endroit où l'étranger sera inscrit. Un étranger ne pourra dès lors être inscrit que dans une seule commune. » (*Doc.*, Chambre, 1992-1993, n° 903/5, p. 51)

B.4.4. Cette distinction se fonde sur des critères objectifs. Le législateur a voulu, légitimement, localiser administrativement le demandeur d'asile en séjour « précaire » en un - et un seul - endroit durant l'instruction de sa demande, tout en s'assurant et de son intérêt à l'égard de celle-ci et de l'efficacité des mesures qu'elle requiert ou peut impliquer.

En prévoyant l'inscription d'office et l'obligation de présentation des candidats réfugiés visés à l'article 54, § 1er, alinéa 1er, le législateur a pris une mesure à la fois adéquate aux objectifs qu'il

poursuivait et non disproportionnée, n'étant visés que les étrangers séjournant en Belgique en raison de leur seule demande de reconnaissance du statut de réfugié.

B.4.5. Selon les parties requérantes, ces mesures ne pourraient être justifiées en ce qu'elles violent diverses dispositions internationales, à savoir l'article 31 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ces dispositions internationales ont en commun de garantir, sous réserve des restrictions qu'elles précisent, la libre circulation des personnes qu'elles visent ainsi que, en ce qui concerne les deux dernières dispositions, le libre choix de leur résidence.

B.4.6. Le nouvel article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 habilite le ministre compétent à instaurer une inscription administrative qui ne limite pas en soi l'exercice du droit de se déplacer librement et de choisir un domicile en toute liberté.

Il est exact que la lecture combinée dudit article 54, § 1er, et de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, qui dispose que l'inscription aux registres de la population doit avoir lieu dans la commune où l'intéressé a sa résidence principale, pourrait conduire à une limitation de l'exercice du droit de choisir un domicile en toute liberté.

Toutefois, une telle limitation n'est pas contraire aux dispositions de droit international invoquées, puisque, d'une part, l'article 31.2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés permet d'apporter des restrictions, pour autant qu'elles soient nécessaires, à la liberté de mouvement d'étrangers qui se déclarent réfugiés et que, d'autre part, tant l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme que l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques permettent au législateur de limiter l'exercice du droit de choisir librement sa résidence, si cette limitation est nécessaire, dans une société démocratique, notamment à la sécurité nationale ou au maintien de l'ordre public.

En l'espèce, l'inscription administrative des étrangers qui ne peuvent résider en Belgique qu'en raison de leur demande de reconnaissance du statut de réfugié répond à l'exigence de nécessité formulée par les dispositions précitées.

B.4.7. La sanction liée au non-respect de l'obligation de présentation - c'est-à-dire la possibilité pour le ministre compétent ou son délégué de ne pas autoriser l'étranger qui se déclare réfugié à séjourner en cette qualité dans le Royaume - ne saurait être considérée comme manifestement disproportionnée, puisque le législateur, dans l'intérêt même de l'intéressé, peut exiger que ce dernier prêle sa collaboration de manière régulière à l'instruction de sa demande.

B.4.8. Il résulte de ce qui précède que les articles 11, 3°, et 15 de la loi du 6 mai 1993 ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*).

Quant aux articles 8 (modifiant l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980), 30, 3°, 31 et 32 (qui modifient les articles 63/5 et 68 de la même loi et qui y insèrent un nouvel article 69bis), et quant à l'article 33 (modifiant l'article 70 de la même loi)

B.5.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Ces exigences se justifient, d'une part, par l'obligation, pour la Cour, d'examiner dès la réception du recours s'il n'est pas manifestement irrecevable ou manifestement non fondé ou si la Cour n'est pas manifestement incompétente pour en connaître, d'autre part, par l'obligation, pour les parties qui désirent répondre aux arguments des requérants, de le faire par un seul mémoire et dans les délais fixés à peine d'irrecevabilité.

Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 31 de la loi du 6 mai 1993 sans préciser toutefois en quoi cette disposition violerait les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*). Il résulte de ce qui précède que le recours est irrecevable en ce qu'il concerne cet article.

B.5.2. Nonobstant le dispositif de la requête, lequel vise dans leur ensemble l'article 8, l'article 30, 3°, et les articles 32 et 33, il résulte de l'exposé du moyen que les parties requérantes limitent leurs critiques aux dispositions suivantes : l'article 8, 3°; l'article 30, 3°, en ce qu'il ajoute un alinéa 5 à l'article 63/5 de la loi du 15 décembre 1980; l'article 32, uniquement en ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 69bis qu'il ajoute à la loi de 1980 précitée; l'article 33, uniquement en ce qui concerne l'alinéa 2 du nouvel

article 70 de la loi du 15 décembre 1980. La Cour limitera dès lors son examen à ces seules dispositions.

B.5.3. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes n'auraient pas intérêt au moyen critiquant la suppression du référé administratif, du fait qu'elles ne contestent pas les articles 25, 2°, et 34 de la loi du 6 mai 1993, lesquels ont pour effet de supprimer dans certains cas le référé judiciaire, équivalent à celui existant devant le Conseil d'Etat.

Comme il ressort des considérants B.1.1 à B.1.5 ci-dessus, le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie et le Syndicat des avocats pour la démocratie ont démontré leur intérêt à postuler l'annulation des dispositions de la loi du 6 mai 1993 visées par le moyen.

Cet intérêt ne peut être affecté par la circonstance que ces parties requérantes n'ont pas attaqué d'autres dispositions de la loi qui, dans d'autres cas, ont un effet analogue.

B.5.4. L'article 50, alinéas 3 et 4, de la loi du 15 décembre 1980, modifié par l'article 8, 3°, de la loi du 6 mai 1993, dispose :

« Le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou son délégué, peut décider de ne pas prendre la déclaration en considération lorsque l'étranger a déjà fait auparavant la même déclaration auprès d'une autorité visée à l'alinéa 1er et qu'il ne fournit pas de nouveaux éléments qu'il existe, en ce qui le concerne, de sérieuses indications d'une crainte fondée de persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951. Les nouveaux éléments doivent avoir trait à des faits ou des situations qui se sont produits après la dernière phase de la procédure au cours de laquelle l'étranger aurait pu les fournir.

Une décision de ne pas prendre la déclaration en considération n'est susceptible que d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Aucune demande de suspension ne peut être introduite contre cette décision. »

Les alinéas 4 et 5 de l'article 63/5 de la loi du 15 décembre 1980, modifiés par l'article 30, 3°, contesté, disposent :

« En cas de confirmation de la décision contestée, le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou un de ses adjoints donne également un avis formel sur la remise éventuelle de l'intéressé à la frontière du pays qu'il a fui et où, selon sa déclaration, sa vie, son intégrité physique ou sa liberté serait menacée.

Lorsque le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou un de ses adjoints confirme une décision qui fait l'objet d'un recours urgent, il mentionne formellement si la décision contestée ou la mesure d'éloignement, visées aux premier et deuxième alinéas, sont exécutoires nonobstant tout recours. »

Enfin, l'article 69*bis*, alinéa 2, et l'article 70, alinéa 2, nouveaux, résultant des articles 32 et 33 contestés disposent :

« article 69*bis*

(...)

Aucune demande de suspension ne peut être introduite auprès du Conseil d'Etat contre la décision contestée visée à l'article 63/5, alinéa premier, qui a été confirmée et déclarée exécutoire nonobstant tout appel par le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou un de ses adjoints, ni contre les mesures d'éloignement du territoire.

article 70

(...)

Le Conseil n'est pas compétent pour ordonner la suspension des mesures qui sont exécutoires nonobstant tout recours, conformément à l'article 63/5. »

B.5.5. En vertu de ces dispositions, le Conseil d'Etat ne peut suspendre ni le refus ministériel de prendre en considération une déclaration qui n'invoque pas, par rapport à celle faite antérieurement, de nouveaux indices de persécution (article 50, alinéas 3 et 4), ni la décision par laquelle, sur recours urgent, le commissaire général aux réfugiés et

aux apatrides confirme une décision ministérielle, en déclarant celle-ci exécutoire nonobstant tout recours (articles 69*bis*, alinéa 2, et 70, alinéa 2).

B.5.6. Par les dispositions précitées, le législateur entend réaliser un équilibre entre, d'une part, une procédure rapide visant à écarter rapidement les étrangers qui se présentent manifestement à tort comme des réfugiés au sens de la Convention de Genève et, d'autre part, le souci d'offrir cependant aux demandeurs d'asile une protection juridique suffisante.

B.5.7. Aucune disposition de la Constitution ou d'une convention internationale n'oblige le législateur à instaurer de manière générale une procédure de référé administratif. Toutefois, lorsque le législateur estime qu'il est souhaitable de prévoir la possibilité d'une demande de suspension des actes administratifs, il ne peut refuser cette demande à certaines catégories de sujets de droit - en l'espèce, certaines catégories d'étrangers qui se déclarent réfugiés - s'il n'existe pas pour ce faire une justification raisonnable.

Quant à l'article 50, alinéas 3 et 4

B.5.8.1. La disposition attaquée a été justifiée comme suit, lors des travaux préparatoires :

« Le but est d'éviter qu'un étranger prolonge son séjour de façon artificielle par l'introduction d'une deuxième ou suivante demande, après qu'un examen clôturé avait prouvé qu'il n'entrait pas en ligne de compte pour une reconnaissance en tant que réfugié. Donc, il s'agit d'étrangers qui, auparavant déjà, avaient introduit une demande et qui ont eu la possibilité d'introduire un recours contre un refus. Un refus conformément à l'article 50, alinéa 3, peut être considéré comme un refus d'examiner, une deuxième fois, une affaire avec les mêmes parties et ayant le même objet. Un éventuel deuxième examen de la même demande peut être refusé, sans que cela signifie que l'intéressé se voit refuser le droit à une voie de droit effective. » (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 555-1, p. 9).

Le législateur a voulu éliminer une forme spécifique d'abus de procédure, qui consiste à multiplier des déclarations identiques.

Dans ce but, il a exclu la demande de suspension auprès du Conseil d'Etat dans les cas où l'étranger :

a) a déjà fait auparavant une déclaration visant à se faire reconnaître comme réfugié qui n'a pas été prise en compte à l'issue d'une enquête; *et*

b) a eu la possibilité d'exercer toutes les voies de recours contre ce refus et, le cas échéant, de les mener à leur terme; *et*

c) fait une déclaration identique sans avancer un quelconque élément nouveau.

Les nouveaux éléments, au sens de la disposition législative attaquée, sont ceux qui « ont trait à des faits ou des situations qui se sont produits après la dernière phase de la procédure au cours de laquelle l'étranger aurait pu les fournir ».

B.5.8.2. L'article 50, alinéas 3 et 4, n'est donc applicable qu'à une décision purement confirmative du ministre ou de son délégué.

Par conséquent, cette disposition ne vise qu'une cause spécifique d'irrecevabilité de la demande de suspension devant le Conseil d'Etat. Ce dernier vérifiera, avant de déclarer irrecevable la demande de suspension, si les conditions de cette cause d'irrecevabilité se trouvent réunies.

Si l'étranger fait valoir de nouveaux éléments mais que le ministre compétent ou son délégué juge que ceux-ci ne sont pas de nature à démontrer une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, l'article 50, alinéas 3 et 4, n'est pas applicable.

B.5.8.3. Le législateur peut adopter des mesures visant à contrecarrer les abus de procédure. En l'espèce, l'exclusion de la seule demande de suspension, dans les limites fort étroites tracées par l'article 50, alinéas 3 et 4, ne peut être considérée comme manifestement déraisonnable ou disproportionnée.

Quant aux articles 69bis, alinéa 2, et 70, alinéa 2

B.5.9.1. En vertu de l'article 69bis, alinéa 2, aucune demande de suspension ne peut être introduite auprès du Conseil d'Etat « contre la décision contestée visée à l'article 63/5, alinéa 1er, qui a été confirmée et déclarée exécutoire nonobstant tout appel par le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou un de ses adjoints, ni contre les mesures d'éloignement du territoire ».

La décision visée à l'article 63/5, alinéa 1er, est la décision du ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, portant refus de l'accès au territoire belge ou de l'autorisation de séjourner dans le Royaume en qualité de candidat réfugié; en d'autres termes, les décisions d'irrecevabilité ou d'absence de bien-fondé manifeste.

Il ressort des travaux préparatoires (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 555-1, p. 16) ainsi que du contexte global de la disposition entreprise que les termes « les mesures d'éloignement du territoire » ne recouvrent que les mesures d'éloignement prises sur la base et en exécution de la décision déclarée exécutoire du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou d'un de ses adjoints. La demande de suspension n'est donc pas exclue pour toute mesure d'éloignement; il reste possible de l'introduire, entre autres, contre des arrêtés de renvoi et d'expulsion.

B.5.9.2. La loi du 14 juillet 1987 avait instauré un recours administratif spécifique - la demande urgente de réexamen - contre la décision de refus d'accès au territoire, de séjour ou d'établissement prise en application de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 à l'égard d'un étranger qui se déclare réfugié.

Cette demande urgente faisait l'objet d'une décision prise par le ministre compétent, après que celui-ci eut recueilli l'avis du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

B.5.9.3. La loi attaquée a étendu la compétence du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dans la première phase de la procédure d'asile.

Dans le cadre de la procédure du recours urgent, le commissaire général dispose actuellement d'une compétence de décision en lieu et place d'une compétence d'avis.

En application de l'article 63/5, le recours urgent suspend la décision contestée du ministre ou de son délégué.

Pendant le délai ouvert pour l'introduction d'un recours urgent ainsi que pendant la durée de l'examen de ce recours, toutes les mesures d'éloignement du territoire prises à l'égard de l'étranger en raison des faits qui ont donné lieu à la décision contestée sont suspendues.

B.5.9.4. Les décisions qui sont prises successivement par le ministre ou par son délégué puis, sur recours urgent, par le commissaire général ou par son adjoint sont des mesures graves et irréversibles puisqu'elles peuvent aboutir à reconduire immédiatement l'intéressé dans le pays où, selon lui, sa vie ou sa liberté sont menacées.

B.5.9.5. Il n'est cependant pas déraisonnable, dans une matière où l'autorité se trouve saisie d'un nombre considérable de demandes injustifiées, de prendre des mesures propres à éviter les recours dilatoires et à accélérer le cours de la procédure, en écartant d'emblée les demandes manifestement irrecevables ou manifestement non fondées. Le législateur entend ainsi permettre à l'autorité de se consacrer à l'examen des demandes sérieuses, sans être retardée par celui des autres demandes.

B.5.9.6. Ce dernier objectif doit cependant se concilier avec le souci de ne pas priver de recours utile celui qui soutiendrait que son renvoi dans le pays qu'il a fui l'expose à subir un traitement inhumain ou dégradant.

Au cas où un tel danger serait sérieusement allégué, la faculté d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat n'apparaît pas comme l'exercice d'un recours effectif puisque les délais de procédure ne permettront pas, dans la plupart des cas, d'obtenir un arrêt en temps utile.

B.5.9.7. Aucun texte n'interdit à l'autorité compétente d'exécuter la décision négative du commissaire général ou de son adjoint lorsqu'il confirme la décision du ministre ou de son délégué. On peut admettre que, pour éviter toute incertitude à ce sujet, le législateur ait permis au commissaire général de rendre sa décision exécutoire alors même qu'un recours en annulation et qu'une demande en suspension seraient introduits devant le Conseil d'Etat. Dans ce cas, seule une décision de suspension prise par le Conseil d'Etat, éventuellement d'extrême urgence par un président, sous réserve de confirmation par la chambre saisie et après constatation du sérieux des moyens et de la gravité du préjudice, empêchera l'éloignement du territoire.

B.5.9.8. En prévoyant à la fois que le commissaire général peut rendre sa décision exécutoire et qu'en ce cas elle est insusceptible d'une demande de suspension, le législateur a pris une mesure qui, pour autant que le ministre soit armé contre le risque de voir l'intéressé disparaître dans la clandestinité (ce qui sera examiné plus loin à propos de l'article 74/6 de la loi du 15 décembre 1980), est disproportionnée, d'autant qu'elle permet à l'autorité administrative de désigner elle-même les décisions dont elle interdit de demander la suspension au Conseil d'Etat.

B.5.10. Il résulte de ce qui précède que l'article 50, alinéas 3 et 4, tel qu'il est interprété en B.5.8, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*), mais que les articles *69bis*, alinéa 2, et 70, alinéa 2, violent ces articles de la Constitution.

Quant à l'article 33, alinéa 1er (modifiant l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980), et quant à l'article 38 (modifiant l'article 90 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973)

B.6.1. L'article 70, alinéa 1er, nouveau de la loi du 15 décembre 1980 dispose :

« Lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'un recours en annulation d'une décision visée à l'article 69, il statue sur le recours conformément aux règles particulières relatives au délai et à la procédure que le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

L'article 90 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 février 1973, tel que complété par l'article 38 de la loi du 6 mai 1993 dispose :

« Les chambres de la section d'administration siègent au nombre d'un membre en matière de recours en annulation introduits contre les décisions administratives prises en application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

A la demande du requérant dans la requête ou d'office, le premier président ou le conseiller d'Etat qu'il a désigné, peuvent ordonner le renvoi d'une affaire à une chambre de trois membres ».

B.6.2. La spécificité, l'accroissement et l'urgence du contentieux né de l'application de la loi du 15 décembre 1980 et des lois qui l'ont modifiée justifient l'adoption de règles particulières, propres à accélérer le traitement des recours en annulation. En autorisant le Roi à prévoir de telles règles quant à la procédure et aux délais et en permettant que les recours soient examinés par des chambres à conseiller unique, le législateur a pris des mesures qui sont en rapport avec le but qu'il poursuit. De telles mesures dérogatoires aux règles ordinaires ne portent pas atteinte aux garanties fondamentales du contrôle juridictionnel de légalité confié au Conseil d'Etat. Elles ne peuvent être tenues pour disproportionnées.

B.6.3. Il s'ensuit que les articles 33, alinéa 1er, et 38 de la loi du 6 mai 1993 ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*).

Quant à l'article 36, insérant un article 74/6 dans la loi du 15 décembre 1980

B.7.1. L'article 74/6 de la loi du 15 décembre 1980 dispose :

« § 1er. L'étranger qui est entré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2 ou dont le séjour a cessé d'être régulier et qui, en vertu de l'article 52, se voit refuser l'accès au territoire national ou l'autorisation de séjourner dans le Royaume en tant que candidat réfugié, peut, en attendant ladite autorisation ou son éloignement du territoire, être maintenu en un lieu déterminé lorsque le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses

attributions, ou son délégué, estime ce maintien nécessaire pour garantir l'éloignement effectif du territoire, au cas où la décision visée à l'article 52 deviendrait exécutoire.

§ 2. Les mesures nécessaires peuvent être prises pour que l'intéressé ne puisse, sans l'autorisation requise, quitter le lieu où il est maintenu.

§ 3. Le Roi peut arrêter le régime et les modalités de fonctionnement applicables au lieu visé au § 1er.

§ 4. La durée du maintien décidé en application du § 1er ne peut excéder deux mois. »

B.7.2. La privation de liberté, pendant une durée qui peut atteindre deux mois, d'une personne qui n'est pas soupçonnée d'une infraction pénale et dont il n'est pas prétendu que son comportement présenterait un danger pour l'ordre public, porte directement atteinte au respect de la liberté individuelle, garanti par l'article 12 de la Constitution.

En ce qui concerne les étrangers qui demandent le statut de réfugié, cette liberté est réaffirmée par l'article 31 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 : aucune sanction pénale ne peut leur être appliquée du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier et leurs déplacements ne peuvent subir d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires.

Enfin, selon l'article 5.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne a droit à la liberté. La loi peut toutefois déroger à ce principe lorsqu'il s'agit de la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion est en cours (article 5, 1, f)) et à condition qu'elle ait le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si sa détention est illégale (article 5.4).

B.7.3. La disposition attaquée permet la privation de liberté alors même qu'aucune circonstance propre au comportement de celui qui la subit n'est invoquée. Cette mesure pourrait être ordonnée quand bien même l'intéressé aurait introduit, devant le commissaire général, contre la décision négative du ministre ou de son délégué, le recours urgent et suspensif organisé par l'article 63/2 de la loi.

La disposition attaquée prévoit donc une cause de détention qui n'est pas justifiée par des circonstances comparables à celles qui, dans d'autres dispositions de la loi du 15 décembre 1980, permettent de priver de leur liberté certaines catégories d'étrangers. Ces dispositions concernent tantôt un étranger qui se trouve en situation irrégulière et qui ne revendique pas le statut de réfugié (article 7, alinéa 3; article 27, alinéa 3), tantôt une personne qui, par son comportement, compromet gravement l'ordre public (article 25), tantôt un demandeur d'asile mais dans des circonstances exceptionnellement graves (article 52*bis*, alinéa 4; article 54, § 2; article 63/5, alinéa 3), tantôt un étranger en état de vagabondage et de mendicité (article 74), tantôt un étranger qui attend l'autorisation d'entrer dans le Royaume ou son refoulement du territoire (article 74/5).

B.7.4. Selon les travaux préparatoires, la mesure a pour objet « si les demandes de ces demandeurs d'asile sont déjà rejetées dans une première phase de la procédure, d'éloigner rapidement ces personnes du territoire du Royaume et d'éviter qu'elles vivent dans la clandestinité ». Il est précisé qu'« une mesure de maintien ne sera prise que si elle est absolument nécessaire et proportionnelle » (*Doc. parl.*, Sénat, Exposé des motifs, 1992-1993, n° 555-1, p. 18).

Quant au délai maximum de deux mois, il est justifié comme suit :

« La première mesure proposée dans ce projet de loi est l'augmentation d'un mois à deux mois de la durée maximale de la détention administrative. Les expériences du passé démontrent qu'un délai d'un mois est trop court pour les autorités publiques compétentes et ne répond pas à l'objectif de la détention, c'est-à-dire l'éloignement effectif de l'intéressé du territoire. La communication des documents nécessaires et notamment des titres d'identité par le pays où l'étranger sera reconduit demande beaucoup de temps et, souvent, un mois ne suffit pas pour traiter le dossier » (*Doc. parl.*, Sénat, rapport, 1992-1993, n° 555-2, p. 10; *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 556-1, p. 2).

B.7.5. La disposition critiquée s'inscrit dans un ensemble de mesures destinées à faire face à la multiplication des demandes qui apparaissent d'emblée comme dépourvues de tout fondement. Le maintien dans un lieu déterminé concerne une catégorie de réfugiés : ceux dont la demande a été rejetée par le ministre ou son délégué pour une des causes d'irrecevabilité ou de non-fondement manifestes prévues par l'article 52 de la loi. La mesure tend à éviter qu'ils ne vivent dans la clandestinité, ce qui les rendrait introuvables et empêcherait leur éloignement du territoire. Elle réalise un équilibre entre le souci d'exécuter les décisions d'irrecevabilité devenues définitives et la nécessité de permettre à ceux qui ont introduit le recours urgent et suspensif prévu par l'article 63/2 de la loi du 15 décembre 1980 de rester en Belgique pendant l'instruction de ce recours. En raison des circonstances particulières qui l'ont inspirée, la mesure ne porte pas à la liberté d'aller et de venir de ceux qui la subissent une atteinte qui serait disproportionnée.

La durée du maintien sera, au maximum, de six jours ouvrables si le commissaire général, faisant droit au recours urgent de l'intéressé, décide qu'un examen ultérieur est nécessaire (articles 63/2, § 1er, et 63/3, alinéa 2, combinés). Dans ce cas, en effet, il est immédiatement mis fin au maintien (article 63/3, alinéa 3).

Si le commissaire général confirme la décision du ministre ou de son délégué, la durée de deux mois, qui a pris cours dès le début du maintien, n'est pas excessive, compte tenu de la difficulté d'obtenir à bref délai, des autorités étrangères compétentes, les documents nécessaires, étant entendu qu'en aucun cas cette durée ne pourra être dépassée (article 74/6, § 5).

B.7.6. En ce qui concerne le contrôle juridictionnel de la mesure critiquée, il fut précisé, lors des travaux préparatoires :

« Pour que la nécessité de la détention ne soit pas complètement soumise au libre pouvoir d'appréciation du ministre compétent, ou de son délégué, l'article 31 mentionne l'objectif de la détention éventuelle, c'est-à-dire, ' garantir l'éloignement effectif du territoire '. Le juge qui devra se prononcer sur la privation de liberté, pourra apprécier le caractère légal du maintien à la lumière de l'objectif que l'on poursuit par le truchement de cette mesure. Conformément à l'article 30 du projet de loi, la chambre du conseil du tribunal correctionnel a été désignée comme étant le juge compétent pour surveiller le caractère légal de cette privation de liberté » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 555-1, p. 18).

En vertu de l'article 71 de la loi du 15 décembre 1980, l'étranger qui fait l'objet d'une mesure privative de liberté, notamment celle qui est prévue par l'article 74/6, peut introduire un recours contre cette mesure devant la chambre du conseil du tribunal correctionnel. Si celle-ci n'a pas statué dans les cinq jours ouvrables, l'étranger est mis en liberté. Le même recours peut être introduit un mois plus tard. L'ordonnance de la chambre du conseil est susceptible d'appel (article 72).

B.7.7. En raison des circonstances qui justifient la mesure et des garanties juridictionnelles qui permettent d'en contrôler la légalité, les personnes qu'elle vise ne font pas l'objet d'une atteinte discriminatoire à leur liberté individuelle.

B.7.8. Il résulte de ce qui précède que l'article 36 de la loi du 6 mai 1993 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*).

Par ces motifs,

la Cour

- déclare irrecevable le recours formé par l'association sans but lucratif « Association Droit des gens »;
- annule l'article 32 de la loi du 6 mai 1993 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce que cet article introduit un article *69bis*, alinéa 2, dans cette dernière loi;
- annule l'article 33 de la loi précitée du 6 mai 1993 qui remplace l'article 70 de la loi précitée du 15 décembre 1980, en ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 70 nouveau;
- rejette le recours en ce qu'il est dirigé contre l'article 8, 3°, de la loi du 6 mai 1993 qui complète l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il est interprété en B.5.8;
- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 juillet 1994.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior