

Numéro du rôle : 700

Arrêt n° 83/94
du 1er décembre 1994

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 50, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifiée par la loi du 6 mai 1993, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle

Par arrêt n° 46.913 du 20 avril 1994 en cause de M. Stancu et de L. Isfan contre l'Etat belge, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 50, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifiée par la loi du 6 mai 1993, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il interdit tout recours juridictionnel en référé administratif au candidat réfugié, dont la déclaration de réfugié a fait l'objet d'un refus de prise en considération, alors que le référé judiciaire lui est par ailleurs interdit par l'article 63, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 susvantee ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

M. Stancu et L. Isfan, de nationalité roumaine, ont introduit devant le Conseil d'Etat une demande tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision de refus de prise en considération d'une déclaration de réfugié, prise le 31 mars 1994 par le délégué du ministre de l'Intérieur.

Dans son arrêt du 20 avril 1994, le président faisant fonction de la sixième chambre des référés du Conseil d'Etat, vérifiant d'office sa compétence, a relevé que l'article 50, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifiée par la loi du 6 mai 1993, prévoit qu'aucune demande de suspension ne peut être introduite contre une décision de ne pas prendre en considération la déclaration d'un candidat réfugié.

Toutefois, à la requête des demandeurs, il a posé à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus. Il a également décidé d'ordonner provisoirement la suspension de l'exécution de la décision entreprise jusqu'à décision nouvelle du Conseil d'Etat tenant compte de la décision de la Cour sur la question posée.

III. La procédure devant la Cour

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 25 avril 1994.

Par ordonnance du même jour, 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 de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 26 mai 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 31 mai 1994.

Un mémoire a été introduit par le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 8 juillet 1994.

Par ordonnance du 4 octobre 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 25 avril 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 18 octobre 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 10 novembre 1994.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat par lettres recommandées à la poste le 18 octobre 1994.

A l'audience publique du 10 novembre 1994 :

- a comparu :
- . Me P. Legros, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Delruelle et H. Boel ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire du Conseil des ministres

A.1. La question préjudicielle doit être déclarée irrecevable ou à tout le moins sans objet. Il faut en effet prendre en considération l'arrêt n° 47.035 du 27 avril 1994 du Conseil d'Etat qui a infirmé l'arrêt n° 46.913 du 20 avril 1994 en rejetant finalement la demande de suspension. Le rejet de la suspension du refus de prise en considération est devenu définitif. La suspension de ce refus ne peut plus être postulée et a perdu toute pertinence. Puisque le Conseil d'Etat a définitivement tranché le litige qui lui était soumis, la réponse que pourrait apporter la Cour a perdu toute utilité pour l'issue du litige.

A.2. A titre subsidiaire, la disposition contestée ne méconnaît pas les articles 10, 11 et 191 de la Constitution.

La disposition litigieuse a été prise par le législateur dans le respect de l'article 191 de la Constitution qui permet de faire des distinctions entre les nationaux et les non-nationaux.

La distinction opérée par la disposition entre les étrangers eux-mêmes se justifie au regard du but poursuivi par le législateur qui est de mettre un terme aux nombreux recours en cascade, introduits uniquement pour des motifs dilatoires, dès lors que les faits nouveaux allégués sont identiques à ceux déjà évoqués et qui ont été rejetés une première fois par le commissaire général ou par la Commission permanente de recours des réfugiés.

La situation de l'étranger atteint par la disposition litigieuse se distingue radicalement de la situation d'autres étrangers qui peuvent, parfois encore, disposer d'un recours en suspension devant le Conseil d'Etat. Cet étranger a en effet nécessairement fait l'objet d'une première décision contre laquelle il a pu introduire un recours urgent devant le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou un recours auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés. Devant ces deux instances qui ont un pouvoir de décision qui s'impose au ministre, les étrangers disposent de nombreuses garanties de procédure. Dès lors qu'il n'existe aucune autre catégorie d'étrangers disposant de recours aussi développés et présentant autant de garanties de procédure, le législateur a valablement pu estimer que l'étranger ayant déjà fait l'objet d'une décision définitive de refus prise par ces instances pouvait se voir interdire l'accès à une seconde procédure en suspension, lorsqu'après avoir fait l'objet d'une décision définitive, il se déclare une nouvelle fois réfugié et qu'il ne fournit pas de nouveaux éléments qu'il existe de sérieuses indications d'une crainte fondée de persécution.

Il faut aussi rappeler que le demandeur d'asile qui ne s'est déclaré réfugié qu'une seule fois peut se voir lui aussi interdire l'accès à la procédure en suspension par d'autres dispositions de la loi du 15 décembre 1980.

Le but du législateur - accélérer la procédure de reconnaissance du statut de réfugié et réduire l'augmentation rapide du nombre de demandeurs d'asile ne répondant pas aux critères de la Convention de Genève - est atteint par la simplification de la nouvelle procédure et par son accélération et ne pouvait pas l'être par des mesures différentes.

Le Conseil des ministres dépose au dossier un document statistique montrant les retards résultant de recours en suspension déposés devant le Conseil d'Etat pour souligner à quel point ces recours rallongent les délais de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié.

- B -

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

B.1. Par arrêt du 20 avril 1994, le président de la sixième chambre des référés du Conseil d'Etat a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus (article 1er), d'ordonner provisoirement la suspension de l'exécution de la décision entreprise (article 2) et de convoquer les parties à comparaître à une audience

ultérieure afin qu'il soit statué sur la confirmation éventuelle de la « présente suspension ».

Par arrêt du 27 avril 1994, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas confirmer la suspension provisoirement ordonnée par l'arrêt du 20 avril 1994.

B.2. Le Conseil des ministres soutient à titre principal que la question préjudicielle doit être déclarée irrecevable ou à tout le moins sans objet, par suite de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 47.035 du 27 avril 1994.

B.3. En vertu de l'article 26, § 2, alinéa 3, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, c'est au juge qui pose une question préjudicielle qu'il appartient de vérifier préalablement si la réponse à cette question est indispensable pour rendre sa décision. Il appartient uniquement à la Cour de dire si la disposition visée par la question préjudicielle viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dès lors que le Conseil d'Etat a décidé de saisir la Cour d'une question préjudicielle par l'arrêt du 20 avril 1994 et qu'il n'est pas revenu sur cette décision dans l'arrêt du 27 avril 1994, il n'y a pas lieu de déclarer la question irrecevable ou sans objet.

Au fond

B.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. »

B.5. 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.

B.6. L'article 50, alinéas 3 et 4, de la loi litigieuse a été justifié 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 litigieuse, 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.7. 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.8. 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.

B.9. Il résulte de ce qui précède que l'article 50, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifiée par la loi du 6 mai 1993, tel qu'il est interprété en B.7, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

l'article 50, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifiée par la loi du 6 mai 1993, tel qu'il est interprété en B.7, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 1er décembre 1994.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior