

Numéro du rôle : 1074
Arrêt n° 96/98 du 24 septembre 1998

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 2 et 5, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 1996 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, introduit par l'a.s.b.l. 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 P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, 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 24 mars 1997 et parvenue au greffe le 25 mars 1997, l'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, rue de la Poste 37, l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue Watteuu 6, et l'a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie, dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, rue Dejoncker 51/16, ont introduit un recours en annulation des articles 2 et 5, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 1996 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 5 octobre 1996).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 25 mars 1997, 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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 avril 1997.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 30 avril 1997.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 10 juin 1997.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 19 juin 1997.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 1997.

Par ordonnances du 25 juin 1997 et du 25 février 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 24 mars 1998 et 24 septembre 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 février 1998, la Cour a décidé que le juge M. Bossuyt doit s'abstenir et a constaté qu'il est remplacé par le juge G. De Baets.

Par ordonnance du 8 juillet 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 septembre 1998 après avoir invité les parties à s'expliquer dans un mémoire complémentaire - à introduire le 4 septembre 1998 au plus tard - sur l'incidence de la loi du 9 mars 1998 « modifiant les articles 54, 57/11, 57/12, 57/14*bis* et 71 de la loi

du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », et notamment de son article 6, quant à leur recours en annulation, en tant qu'il porte sur l'article 5, alinéa 2, de la loi entreprise, ainsi que sur l'incidence éventuelle de l'arrêt n° 77/97 du 17 décembre 1997 de la Cour, quant à leur recours en annulation en tant qu'il porte sur l'article 2 de la loi entreprise.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 10 juillet 1998.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 20 août 1998;
- les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 20 août 1998.

A l'audience publique du 16 septembre 1998 :

- ont comparu :
 - . Me L. Walley, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
 - . Me P. Legros, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Delruelle et A. Arts ont fait rapport;
- les avocats 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 organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

La requête en annulation

Quant à l'article 2 de la loi entreprise

A.1.1. L'annulation est demandée pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Le régime prévu par la disposition entreprise est discriminatoire à l'égard des candidats réfugiés à deux niveaux. Il les soumet à un régime différent des autres usagers de l'administration qui jouissent du choix de la langue utilisée dans leurs rapports avec les services centraux de l'administration; il traite différemment les candidats réfugiés des autres étrangers contre qui une décision de refus de séjour a été prise et qui introduisent une demande en révision contre une décision de refus de séjour, alors qu'il s'agit de catégories d'étrangers qui se trouvent dans une situation comparable.

A.1.2. Le nouveau régime porte en outre atteinte au principe général de respect des droits de la défense, principe général de droit constitutionnel, principe général de droit administratif et principe consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le droit à un tribunal et les droits de la défense impliquent que le tribunal soit effectivement accessible. Le droit à se défendre ne peut souffrir de limites qui, eu égard aux circonstances particulières de la cause, privent le justiciable de son droit ou entament ce droit de manière substantielle. L'Etat a donc l'obligation positive de favoriser le respect de ces droits par des règles de procédure qui permettent au justiciable, compte tenu de sa situation, de s'exprimer et de se défendre. Le choix de la langue de la procédure en matière de reconnaissance de la qualité de réfugié participe des droits de la défense. L'intervention d'un interprète qui ajoute un intermédiaire, « augmentant ainsi les risques de mauvaise compréhension », doit être le choix du candidat réfugié. Elle ne doit pas empêcher l'étranger qui le souhaite de s'exprimer directement parce qu'il a acquis une connaissance suffisante d'une des langues nationales.

Le régime mis en place par la disposition entreprise fait naître trois difficultés : il empêche le candidat réfugié qui a sollicité l'aide d'un interprète à son arrivée en Belgique mais qui a acquis par la suite une connaissance suffisante de la langue française ou de la langue néerlandaise de s'exprimer dans cette langue; il impose un double exercice de traduction et engendre des risques sérieux quant au respect du récit initial, lorsque pour des raisons historiques ou culturelles il existe des interprètes traduisant uniquement dans la direction du français ou du néerlandais; il oblige le candidat réfugié à faire un choix irrévocable lors de son arrivée sur le territoire alors qu'il ne connaît pas à ce moment la nature de la procédure qui est essentiellement orale et accorde une place fondamentale et déterminante aux termes utilisés.

« Il se déduit de ce qui précède que le nouveau régime d'emploi des langues porte sérieusement atteinte aux droits de la défense du candidat réfugié dont il altère la qualité et l'effectivité. Compte tenu des caractéristiques de la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié, à savoir une procédure où sont capitales une bonne communication et une compréhension sans faille, ce régime prive le candidat réfugié du droit à se faire entendre dans des conditions garantissant l'efficacité de l'accès à la procédure. »

A.1.3. La discrimination alléguée entre les candidats réfugiés et les autres usagers de l'administration, belges ou étrangers, repose certes sur un critère objectif qui est la qualité de réfugié. Elle est cependant en disproportion par rapport à l'objectif poursuivi.

D'autres moyens non discriminatoires permettent d'atteindre l'objectif poursuivi, une organisation des services conforme à la réalité linguistique, en faisant coïncider les cadres des services avec les besoins des administrés.

Quant à l'article 5 de la loi entreprise

A.1.4. La disposition entreprise crée une distinction entre les personnes qui font l'objet d'une mesure prise en vertu de l'article 74/6 et celles visées par l'article 74/5, ces dernières ne pouvant introduire leur premier recours à la chambre du conseil qu'après deux mois de privation de liberté.

Mémoire du Conseil des ministres

Quant à l'article 2 de la loi entreprise

A.2.1. Par l'article 2 de la loi entreprise, le législateur a instauré un régime linguistique spécifique en matière d'emploi des langues qui est différent du régime général instauré par la loi du 18 juillet 1966. Cette loi générale n'interdit pas les lois particulières.

Le régime linguistique spécifique prévu par la disposition entreprise était souhaité par les services compétents en la matière comme l'a relevé le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides à diverses reprises. Cette modification avait pour objectif l'amélioration du fonctionnement des services, la résorption de l'arriéré dans le traitement des dossiers et une plus grande sécurité juridique dont les premiers bénéficiaires seraient les candidats réfugiés eux-mêmes.

Quant à l'article 5 de la loi entreprise

A.2.2. Les étrangers qui ont pénétré illégalement sur le territoire national et ont ainsi commis une infraction ne sont pas comparables aux demandeurs d'asile qui se sont spontanément déclarés comme tels. Ces derniers n'ont commis aucune infraction et ne font l'objet d'aucune mesure privative de liberté au sens pénal du terme. Dans son arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994, la Cour a estimé que le maintien aux frontières n'est pas disproportionné au but poursuivi par le législateur, à savoir éviter que ces personnes ne vivent dans la clandestinité. Ces demandeurs d'asile demeurent d'ailleurs libres d'aller et venir sur le plan international et peuvent sans difficulté prendre la décision de retourner dans leur pays d'origine ou de se diriger vers un autre Etat de leur choix.

L'argumentation tirée de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme doit également être écartée. Tout d'abord, cette disposition n'est pas applicable aux étrangers auxquels l'accès au territoire est refusé et qui sont maintenus aux frontières parce que cette mesure n'implique pas une détention au sens de l'article 5. Ensuite, à titre subsidiaire, la disposition entreprise n'est pas contraire à l'article 5 parce qu'elle se conforme à l'obligation de statuer à « bref délai » comme le prévoit cette disposition. Il faut prendre en compte à cet égard la possibilité d'introduire au bout de deux mois un recours contre la prolongation de la mesure de maintien devant la chambre du conseil et la possibilité d'attaquer devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides suivant la procédure du recours urgent à bref délai la décision en vertu de laquelle l'Office des étrangers a déclaré la demande d'asile irrecevable.

Pour le surplus, le pouvoir d'opportunité du législateur est rappelé ainsi que l'alignement de la Belgique sur ses voisins.

Mémoire en réponse de l'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, de l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme et de l'a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie

Quant à l'article 2 de la loi entreprise

A.3.1. Pour être conforme aux articles 10, 11 et 191 de la Constitution, la norme doit reposer sur un motif susceptible de justifier la distinction retenue et de fonder le traitement distinct réservé aux demandeurs d'asile. La partie intervenante ne démontre pas que la disposition attaquée se fonde sur des motifs légitimes, raisonnables et proportionnés justifiant la suppression du choix de la langue au candidat réfugié dès lors qu'il a fait choix d'un interprète dans le cadre de la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Quant à l'article 5 de la loi entreprise

A.3.2. Ce n'est pas parce que les demandeurs d'asile se sont spontanément déclarés comme tels et n'ont dès lors commis aucune infraction, à l'opposé de ceux qui ont pénétré illégalement sur le territoire, que la mesure de maintien prise à leur égard ne peut pas être constitutive d'une privation de liberté.

« S'il ne s'agissait pas d'une mesure privative de liberté, on voit mal pourquoi le législateur aurait prévu un recours auprès de la Chambre du Conseil contre la prolongation de ce maintien après deux mois. »

Mémoires complémentaires

A.4.1. Par ordonnance du 8 juillet 1998, la Cour a invité les parties dans cette affaire à s'expliquer, dans un mémoire complémentaire, sur l'incidence de la loi du 9 mars 1998, qui modifie plusieurs dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, quant à leur recours en annulation ainsi que sur l'incidence éventuelle de l'arrêt n° 77/97 du 17 décembre 1997 de la Cour.

Quant à l'article 2 de la loi entreprise

A.4.2. Le Conseil des ministres rappelle que la Cour a, par son arrêt n° 77/97 déjà cité, rejeté un recours en annulation à l'encontre de cette disposition. Il analyse l'arrêt puis s'interroge sur sa portée. Il précise la portée de l'article 9, § 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage mais conclut qu'une annulation, si elle est toujours possible, nuirait gravement à la sécurité juridique, compte tenu de l'arrêt n° 77/97. Les griefs formulés par les requérants sont en effet les mêmes que ceux qui ont conduit à cet arrêt. La Cour ayant ainsi reconnu explicitement la validité constitutionnelle de l'article 2 de la loi entreprise, il convient de confirmer cette jurisprudence et de déclarer le recours en annulation non fondé.

A.4.3. Les associations requérantes pour leur part précisent qu'elles ne peuvent qu'accepter la force de chose jugée de l'arrêt n° 77/97 et s'en réfèrent à justice.

Quant à l'article 5 de la loi entreprise

A.4.4. Le Conseil des ministres relève que l'article 5 est remplacé par la loi du 9 mars 1998. Il considère que les parties requérantes ont dès lors perdu leur intérêt à postuler l'annulation de cette disposition puisque la modification fait disparaître intégralement les griefs qu'elles invoquent. Il conclut que le recours en annulation n'a plus d'objet et doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt.

A.4.5. Les parties requérantes, pour leur part, constatent que le législateur a modifié l'article 5 dans le sens souhaité en supprimant la discrimination dont étaient victimes les demandeurs d'asile. Elles concluent que la requête est devenue sans objet.

- B -

Quant à l'article 2 de la loi entreprise

B.1. La loi du 10 juillet 1996, comme son intitulé l'indique, modifie la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, selon le cas, en complétant celle-ci ou en remplaçant certaines de ses dispositions.

L'article 2 insère, dans la loi du 15 décembre 1980, un article 51/4 rédigé comme suit :

« § 1er. L'examen de la déclaration ou de la demande visées aux articles 50 et 51 a lieu en français ou en néerlandais.

La langue de l'examen est également celle de la décision à laquelle il donne lieu ainsi que des éventuelles décisions subséquentes d'éloignement du territoire.

§ 2. L'étranger, visé à l'article 50 ou 51, doit indiquer irrévocablement et par écrit s'il a besoin de l'assistance d'un interprète lors de l'examen de la demande visée au paragraphe précédent.

Si l'étranger ne déclare pas requérir l'assistance d'un interprète, il peut choisir, selon les mêmes modalités, le français ou le néerlandais comme langue de l'examen.

Si l'étranger n'a pas choisi l'une de ces langues ou a déclaré requérir l'assistance d'un interprète, le Ministre ou son délégué détermine la langue de l'examen, en fonction des besoins des services et instances. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours distinct.

§ 3. Dans les éventuelles procédures subséquentes devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, la Commission permanente de recours des réfugiés et le Conseil d'Etat, il est fait usage de la langue choisie ou déterminée conformément au paragraphe 2.

Le paragraphe 1er, alinéa 2, est applicable. »

B.2. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 10 juillet 1996 que, s'agissant des dispositions en cause, l'objectif du législateur était triple : apporter plus de « clarté et de sécurité juridique » dans la procédure d'examen des demandes d'asile, éviter « la manipulation [par les demandeurs d'asile] du rôle linguistique » et « permettre une bonne gestion du traitement des dossiers » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 364/1, pp. 32 à 34). Il ressort également des mêmes travaux préparatoires que le législateur entendait néanmoins garantir le droit pour les demandeurs d'asile, lorsqu'ils parlent effectivement le français ou le néerlandais, d'être entendus dans la langue de leur choix (*ibid.*, pp. 32 et 33).

B.4.1. La Cour relève que les dispositions contestées n'affectent pas le droit, pour les demandeurs d'asile, de choisir expressément le français ou le néerlandais comme langue de procédure. En ce que les demandeurs d'asile peuvent ainsi déterminer la langue dans laquelle sera examinée leur demande, ils ne sont pas traités différemment des usagers des services centraux visés aux articles 41 et 42 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Ce n'est que lorsqu'ils requièrent l'assistance d'un interprète que les demandeurs

d'asile perdent, à l'inverse des usagers des services centraux, cette faculté de choisir eux-mêmes la langue de la procédure.

B.4.2. Cette mesure apparaît raisonnablement justifiée au regard des objectifs poursuivis par le législateur. Le fait, pour un demandeur d'asile, de solliciter l'assistance d'un interprète permet en effet de présumer qu'il n'a aucune connaissance du néerlandais ni du français ou qu'il n'a d'une de ces langues qu'une maîtrise imparfaite, et en tout cas insuffisante pour assumer, de façon autonome, le suivi et la défense de sa demande en l'une ou l'autre de ces deux langues. Dès lors que le libre choix de la langue de la procédure n'aboutit pas à ce que le demandeur d'asile utilise, de façon effective et autonome, la langue ainsi choisie, le législateur a pu considérer qu'il convenait, dans ce cas, de laisser aux autorités le soin de déterminer elles-mêmes la langue d'examen de la demande d'asile : cette mesure apparaît pertinente tant au regard du souci d'éviter qu'une langue de procédure ne soit éventuellement privilégiée pour des motifs autres que de connaissance de ladite langue qu'au regard du souci d'assurer une certaine souplesse dans la distribution des demandes entre les services; par ailleurs, elle n'apparaît pas disproportionnée dès lors que l'intervention d'un interprète permet en toute hypothèse au demandeur d'asile, indépendamment de la langue de la procédure retenue, de faire usage de la langue de son choix.

B.5. Il résulte de ce qui précède que, en ce qu'il confie aux autorités compétentes en matière d'asile, lorsque l'assistance d'un interprète est sollicitée, le soin de désigner le français ou le néerlandais comme langue de procédure, l'article 2 de la loi du 10 juillet 1996 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant à l'article 5 de la loi entreprise

B.6. L'article 5 de la loi du 10 juillet 1996 précitée dispose :

« L'article 71 de la même loi, modifié par la loi du 6 mai 1993, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art. 71. - L'étranger qui fait l'objet d'une mesure privative de liberté prise en application des articles 7, 25, 27, 29, alinéa 2, 51/5, § 3, alinéa 4, 52*bis*, alinéa 4, 54, 63/5, alinéa 3, 67 et 74/6 peut introduire un recours contre cette mesure en déposant une requête auprès de la chambre du conseil du tribunal correctionnel du lieu de sa résidence dans le Royaume ou du lieu où il a été trouvé.

L'étranger dont le maintien dans un lieu déterminé situé aux frontières est prolongé conformément à l'article 74/5, § 3, peut introduire un recours contre cette mesure, en déposant une requête auprès de la chambre du conseil du tribunal correctionnel du lieu où il est maintenu.

L'intéressé peut réintroduire le recours visé aux alinéas précédents de mois en mois.

Toutefois, lorsque, conformément à l'article 74, le Ministre a saisi la chambre du conseil, l'étranger ne peut introduire le recours visé aux alinéas précédents contre la décision de prolongation du délai de la détention ou du maintien qu'à partir du trentième jours qui suit la prolongation. ' »

B.7. L'article 6 de la loi du 9 mars 1998 remplace l'alinéa 2 de l'article 71 par la disposition suivante :

« L'étranger maintenu dans un lieu déterminé situé aux frontières, en application de l'article 74/5, peut introduire un recours contre cette mesure, en déposant une requête auprès de la chambre du conseil du tribunal correctionnel du lieu où il est maintenu. »

B.8. Il résulte de la modification législative que le recours en annulation portant sur l'article 5 est devenu sans objet, ainsi que l'estiment les parties dans leurs mémoires complémentaires.

Par ces motifs,

la Cour

- rejette le recours portant sur l'article 2 de la loi du 10 juillet 1996 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

- déclare sans objet le recours portant sur l'article 5 de la même loi.

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 24 septembre 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior