

Numéro du rôle : 2179
Arrêt n° 81/2002 du 8 mai 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 57/12, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 93.569 du 27 février 2001 en cause de B. Angelov et L. Nutfiye contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 16 mai 2001, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57/12, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié par la loi du 6 mai 1993, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où cette disposition législative implique une [différence de traitement] entre les candidats réfugiés qui doivent comparaître directement devant une chambre à trois juges, dont aucun membre n'a encore statué sur le recours, et les candidats réfugiés qui doivent comparaître devant un juge unique qui, sur simple consultation de la requête et en l'absence de tout débat contradictoire, a jugé [auparavant] que le recours paraît manifestement non fondé ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les requérants, qui sont de nationalité bulgare et séjournent en Belgique depuis le printemps 1993, ont demandé au Conseil d'Etat d'annuler les ordonnances de l'assesseur délégué de la deuxième chambre néerlandaise de la Commission permanente de recours des réfugiés par lesquelles celui-ci décide d'examiner les recours en tant que juge unique, et les décisions de la Commission permanente de recours des réfugiés par lesquelles il est refusé de les reconnaître comme réfugiés.

Dans un premier moyen, les requérants ont fait valoir devant le Conseil d'Etat que l'article 57/12, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : la loi sur les étrangers) viole le principe d'égalité pour les raisons qu'ils indiquent. Après avoir constaté que les requérants avaient déjà articulé ce moyen dans la procédure devant la Commission permanente de recours des réfugiés, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle reproduite ci-avant.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 16 mai 2001, 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.

Par ordonnance du 22 mai 2001, la Cour a complété le siège par le juge J.-P. Snappe.

Le 6 juin 2001, les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont informé la Cour, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi organique, qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Les conclusions des juges-rapporteurs ont été notifiées aux parties dans l'instance principale conformément à l'article 72, alinéa 2, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 juin 2001.

B. Angelov et L. Nutfiye, demeurant à 2060 Anvers, Veldstraat 2, ont introduit un mémoire justificatif par lettre recommandée à la poste le 28 juin 2001.

Par ordonnance du 20 septembre 2001, la Cour a décidé de poursuivre l'examen de l'affaire conformément à la procédure ordinaire.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a abrégé le délai pour introduire un mémoire à trente jours et le délai pour introduire un mémoire en réponse à quinze jours.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 septembre 2001; les ordonnances précitées du 20 septembre 2001 ont été notifiées par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 27 septembre 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- B. Angelov et L. Nutfiye, par lettre recommandée à la poste le 17 octobre 2001;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 24 octobre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 5 novembre 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 15 novembre 2001;
- B. Angelov et L. Nutfiye, par lettre recommandée à la poste le 5 décembre 2001.

Par ordonnance du 30 octobre 2001, la Cour a prorogé jusqu'au 16 mai 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 23 janvier 2002, le président A. Arts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 février 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 24 janvier 2002.

A l'audience publique du 13 février 2002 :

- ont comparu :
 - . Me R. Jespers, avocat au barreau d'Anvers, pour B. Angelov et L. Nutfiye;
 - . Me C. Decordier, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe 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.

IV. *En droit*

- A -

Position des requérants devant le Conseil d'Etat dans leur mémoire

A.1. Les requérants estiment que la disposition litigieuse crée la différence de traitement qu'ils dénoncent entre les diverses catégories de candidats réfugiés. En effet, cette disposition doit être lue dans le cadre de l'ensemble des dispositions de la loi sur les étrangers concernant cette matière (les articles 57/11 à 57/23). Le filtre consistant à confier à un juge unique les recours manifestement non fondés ou irrecevables constitue l'exception, ce qui ressort de l'arrêté d'exécution du 19 mai 1993.

Ils rejettent dès lors la thèse selon laquelle la disposition litigieuse est lue en ce sens que les recours formés contre les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés sont toujours examinés par un juge unique, qui statue en première instance sur la recevabilité ou le bien-fondé du recours. Lorsque le juge unique considère que l'affaire n'est ni irrecevable ni manifestement non fondée, l'affaire est renvoyée « après [ce premier] examen » à une chambre à trois juges, dont il fait lui-même partie. En tant que cette thèse serait applicable pour les recours que le juge unique renvoie à une chambre à trois juges, la conclusion selon laquelle il n'est pas créé de différence de traitement n'est pas valable pour les recours qui ne sont pas renvoyés.

A.2. Les requérants interprètent l'article 57/12, alinéa 4, de la loi sur les étrangers comme étant une disposition qui établit une différence de traitement entre les candidats réfugiés dont le recours est examiné par une chambre à trois juges et les candidats réfugiés dont le recours est examiné par un juge unique, en ce que, à l'égard de la dernière catégorie, avant tout traitement du recours, l'affaire fait l'objet d'une appréciation, à savoir qu'elle est jugée « manifestement non fondée » et ce sans le moindre examen contradictoire, sans la moindre défense et sans la moindre publicité, et en ce que la simple décision de déclarer l'affaire « manifestement non fondée » constitue un préjugé.

L'argumentation en vertu de laquelle le législateur, compte tenu du grand nombre de recours introduits auprès de la Commission permanente de recours, n'a pas établi de discrimination en prévoyant une forme de filtrage en confiant le traitement des affaires manifestement irrecevables ou manifestement non fondées à un juge unique, ne peut, selon les requérants, être admise. L'article 191 de la Constitution n'habilite le législateur à établir une différence de traitement que dans le respect des principes fondamentaux inscrits dans la Constitution et ce, non seulement entre Belges et étrangers, mais également entre plusieurs catégories d'étrangers entre elles.

A.3. Les requérants se posent des questions quant au bien-fondé de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir prévoir une procédure de filtrage, compte tenu de l'afflux de recours introduits auprès de la Commission permanente de recours. Ils invoquent à cet égard des données matérielles qui - comme ils le reconnaissent eux-mêmes - n'affectent pas l'essence de la problématique du traitement différent. Ils estiment néanmoins pertinent de constater qu'il s'agit en l'espèce de candidats réfugiés qui ont déjà été déclarés recevables et qui sont, dès lors, déjà passés par un premier filtre; sinon, il aurait été fait application de l'article 52, § 1er, alinéa 7, de la loi sur les étrangers. Bien qu'il existe encore une différence entre une demande d'asile manifestement non fondée et un recours manifestement non fondé auprès de la Commission permanente de recours, ceux qui procèdent devant la Commission permanente de recours doivent être considérés, pour l'appréciation de la différence de traitement, comme une seule catégorie comparable de personnes, à savoir des candidats réfugiés dont la demande d'asile elle-même ne peut être qualifiée de manifestement non fondée. Au sein de cette catégorie, il ne peut être fait de distinction, sous peine de violer le principe d'égalité, entre des recours manifestement non fondés et des recours manifestement fondés.

A.4. Les requérants estiment que les considérants de l'arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994, dans lesquels la Cour s'est prononcée sur des dispositions concernant la phase de recevabilité de la procédure d'asile - et non sur la phase relative au bien-fondé de la demande et sur la procédure administrative visant à examiner ce caractère fondé - ne sont pas pertinents en l'espèce. Non seulement la différence de traitement par rapport à la procédure d'examen de la recevabilité poursuivait-elle un autre objectif, mais il s'agissait de catégories de candidats réfugiés clairement distinctes et objectivement délimitées, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

Se référant à la jurisprudence relative à l'article 70, alinéa 1er, de la loi sur les étrangers et à l'article 90 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat – en vertu duquel la section d'administration du Conseil d'Etat pouvait siéger en chambres à un juge –, les requérants soulignent que la Cour a estimé à l'époque qu'il s'agissait d'une simple mesure de procédure qui n'implique aucun préjugé et qui est égale pour tous les demandeurs d'asile désireux de procéder dans ce cadre devant le Conseil d'Etat, du fait qu'il n'est pas établi de distinction entre ceux qui comparaissent devant un conseiller d'Etat unique et ceux qui doivent comparaître devant une chambre à trois conseillers d'Etat, sans préjudice de la possibilité d'obtenir par ailleurs le renvoi devant une chambre à trois conseillers d'Etat.

Il ne s'agit toutefois pas, en l'espèce, d'une simple mesure de procédure mais d'une mesure requérant une appréciation préalable sur le bien-fondé ou la recevabilité, une distinction étant faite entre des catégories de réfugiés essentiellement comparables. Se référant à la jurisprudence de la Cour relative aux articles 69bis, alinéa 2, et 70, alinéa 2, de la loi sur les étrangers, les requérants estiment qu'ils sont privés d'un recours pertinent si un juge peut estimer, en dehors de toute publicité et de tout débat contradictoire, qu'un recours est manifestement non fondé, alors qu'il s'agit d'un recours pertinent si le bien-fondé même de l'affaire peut être examiné dans le respect de garanties de publicité et d'un débat contradictoire, sans faire l'objet d'une appréciation préalable.

A.5. En tout état de cause, il y a lieu de respecter les garanties procédurales fondamentales contenues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que le principe général du fair-play et l'égalité des droits des réfugiés et des ressortissants établis sur le territoire d'un même Etat, en ce qui concerne l'accès à la justice, comme le prévoit l'article 16 de la Convention de Genève.

La procédure contestée porte en tout cas atteinte aux droits de la défense, comme l'a également déjà affirmé l'Ordre francophone des avocats du barreau de Bruxelles. La disposition contestée affecte les droits de défense et enfreint toutes les règles de procédure qui sont généralement respectées par les juridictions en ce qu'elle autorise qu'un président d'une chambre, sur simple lecture d'une requête, décide que le recours est manifestement non fondé, manifestement fondé ou manifestement irrecevable.

Même si l'objectif poursuivi est la simplification des procédures, il semble plus logique et plus conforme aux droits de l'homme de prévoir que l'affaire sera renvoyée devant une chambre composée d'un juge unique, sauf si le requérant a expressément demandé dans sa requête que sa demande soit examinée par une chambre à trois juges. Sans débat contradictoire, sans publicité et sans examen contradictoire, un jugement sur le bien-fondé ne saurait être émis, même si ce jugement pouvait encore être modifié ultérieurement. Il ne saurait y avoir de procès équitable si le candidat réfugié doit comparaître devant un juge qui a estimé, avant tout examen de l'affaire, sans aucun examen contradictoire, sans défense et sans publicité, que le recours est manifestement non fondé. En effet, ce juge a déjà pris position et l'argument selon lequel il pourrait encore revenir sur celle-ci est sans importance pour apprécier en soi le caractère discriminatoire de la disposition contestée. En substance, la discrimination ne réside même pas dans le fait que l'affaire est examinée par un ou trois juges mais dans la circonstance qu'elle est examinée, pour un seul groupe de la même catégorie de candidats réfugiés, avec un préjugé quant au bien-fondé, alors que pour un autre groupe de la même catégorie, elle est examinée sans aucun jugement préalable quant au bien-fondé.

Position du Conseil des ministres dans les deux mémoires

A.6. Le Conseil des ministres souligne pour commencer que la deuxième partie requérante devant le Conseil d'Etat a introduit pour elle-même, son époux – premier requérant – et leurs enfants, une demande de régularisation de séjour par application de la loi du 22 décembre 1999, laquelle a donné lieu à une autorisation de séjour en faveur de tous les intéressés et il ajoute qu'elle a demandé, le 19 septembre 2001, la nationalité belge par déclaration de nationalité en vertu de l'article 12bis, § 1er, 3°, du Code de la nationalité belge du 28 juin 1984.

Le Conseil des ministres observe que la procédure suivie devant le Conseil d'Etat est un recours en cassation administrative, qui conduira, s'il est accueilli, à un nouvel examen quant au fond par la Commission permanente de recours des réfugiés. Etant donné que la deuxième partie requérante devant le Conseil d'Etat a introduit une demande d'acquisition de la nationalité belge, le Conseil des ministres estime qu'il y a lieu d'attendre l'issue de la procédure de déclaration de nationalité qu'elle a introduite. Si elle obtient la nationalité belge, elle ne peut, en effet, plus être reconnue comme réfugiée - ce qui est le but de la procédure qu'elle a

entamée devant le juge *a quo* - et son intérêt à la procédure citée en dernier lieu n'est plus actuel. En tant qu'elle concerne la deuxième partie requérante devant le Conseil d'Etat, la question préjudicielle est dès lors sans objet et cette partie n'a en tout cas aucun intérêt actuel à ce qu'il y soit répondu.

Le Conseil des ministres demande à la Cour de se faire communiquer, par application de l'article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, l'éventuelle décision quant à l'acquisition de la nationalité et d'y donner, le cas échéant, les suites voulues.

A.7. Le Conseil des ministres défend la thèse selon laquelle, dans la lecture qui en a déjà été précisée en A.1, alinéa 2, la disposition litigieuse ne génère pas la différence de traitement invoquée par les requérants devant le Conseil d'Etat et estime que la question préjudicielle n'appelle donc pas de réponse.

Le Conseil des ministres souligne à cet égard qu'aucun candidat réfugié ne peut immédiatement comparaître devant une chambre à trois juges de la Commission permanente de recours des réfugiés, étant donné que, pour chaque recours, un président ou un assesseur délégué examine si la requête est irrecevable ou manifestement non fondée. La disposition litigieuse n'exclut par ailleurs pas que le juge qui a estimé que le recours n'était ni irrecevable ni manifestement non fondé fasse partie de la chambre à trois juges qui poursuit l'examen du recours lors d'une audience assortie d'un traitement oral du recours.

A.8.1. En tant que la disposition contestée est interprétée en ce sens qu'elle crée effectivement une différence de traitement, ainsi qu'il a été exposé en A.2, elle résiste certainement au contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.8.2. A l'occasion d'une autre procédure prévue par la loi sur les étrangers, la Cour a, en effet, déjà considéré qu'il n'est 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. En effet, 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.

Le Conseil des ministres reconnaît que la Cour a sans doute visé en premier lieu la procédure suivie dans le cadre d'un examen administratif de la recevabilité, mais ne voit pas en quoi une autre argumentation devrait être suivie pour la procédure dans le cadre d'un examen du bien-fondé. En effet, l'on ne voit pas pourquoi, pour le candidat réfugié qui est parvenu à faire examiner le bien-fondé de sa demande d'asile, il ne serait pas possible de découvrir de nouveaux éléments qui, s'ils avaient déjà existé ou étaient connus au cours de la phase de la recevabilité, auraient sans conteste eu pour effet de déclarer la demande irrecevable ou manifestement non fondée. Le Conseil des ministres ne voit pas pourquoi un juge unique ne pourrait se prononcer au cours d'une pareille procédure sur le bien-fondé de recours dans le cadre desquels n'est produit aucun élément nécessitant un examen plus approfondi.

A.8.3. Le fait que, dans le cadre d'une telle « procédure de filtrage », l'ensemble du recours soit examiné par un seul et même juge unique n'est pas discriminatoire.

Ce qui frappe avant tout, c'est le parallélisme avec la procédure d'examen de la recevabilité, étant donné que dans la procédure d'examen du bien-fondé, l'appréciation de la demande d'asile peut également se faire par une seule personne.

En outre, rien ne permet de croire que le juge unique, après un premier examen au vu de la requête, ne puisse plus juger sans préjugé. Rien ne l'empêche de considérer, après avoir entendu le candidat réfugié à l'audience, lequel a eu l'occasion d'explicitier davantage son recours (devant le même juge unique), que le recours n'est néanmoins ni irrecevable ni manifestement non fondé et de confier malgré tout l'affaire à une chambre à trois juges; il est en outre injustifié de soupçonner le juge unique de partialité du fait de la nature même de la procédure. Ce n'est que s'il persiste à considérer que le recours est irrecevable ou manifestement non fondé que l'affaire ne sera pas renvoyée à une chambre à trois juges.

Par ailleurs, l'on peut relever l'éventuelle sanction d'annulation par le Conseil d'Etat si le juge unique manque à son devoir d'impartialité au cours de l'ensemble de la procédure jusqu'à ce qu'il prenne la décision finale relativement au recours introduit.

La décision en vertu de laquelle un recours n'est pas manifestement non fondé n'implique pas que le recours soit d'emblée considéré comme manifestement fondé. En outre, il n'est absolument pas exact que des recours ne puissent, *ipso facto*, être manifestement non fondés du fait que les demandes d'asile sur lesquelles ils portent n'ont, auparavant, pas été qualifiées comme telles au cours de la phase administrative de l'instruction des demandes. En effet, les recours peuvent bel et bien être manifestement non fondés pour deux raisons différentes, à savoir la découverte ou le constat d'éléments nouveaux et les spécificités de la procédure en tant que procédure de recours, ce qui exige que le contenu de la décision administrative fasse l'objet de contestations qui ne sont pas, *a priori*, dénuées de tout fondement.

A.8.4. Se fondant essentiellement sur des faits relatifs au fonctionnement de la Commission permanente de recours des réfugiés, le Conseil des ministres réfute une série d'arguments invoqués par les requérants devant le Conseil d'Etat concernant l'objectif poursuivi par le législateur qui a instauré la procédure litigieuse.

Le nombre élevé d'affaires pendantes devant la Commission permanente de recours des réfugiés prouve que c'est à bon droit que le législateur est parti du principe qu'une procédure de filtrage s'imposait en ce qui concerne le traitement des recours à ce niveau. Le fait que la Commission permanente de recours soit parvenue – notamment grâce à cette procédure – à faire en sorte que le rythme des décisions suive le rythme des recours entrants démontre que le législateur a, à juste titre, recherché, en la matière, une bonne administration de la justice en faisant usage de moyens qu'il pouvait incontestablement lui-même choisir en vertu de sa liberté politique, sans pour autant méconnaître les obligations constitutionnelles et de droit international applicables dans ce domaine.

A.8.5. Le Conseil des ministres formule également des observations à propos de la comparaison, faite par les parties requérantes devant le Conseil d'Etat, par rapport à la procédure d'attribution d'une affaire à un ou à trois conseillers d'Etat, laquelle ne serait pas basée sur une appréciation de l'irrecevabilité ou du caractère manifestement non fondé, raison pour laquelle l'argumentation de l'arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994 ne pourrait être appliquée en l'espèce.

En effet, la disposition qui faisait l'objet de cet arrêt prévoyait également une limitation considérable du droit à un traitement des recours en annulation en question par une chambre à trois conseillers d'Etat, limitation qui va d'ailleurs plus loin que celle visée en l'espèce. Si cette dernière constitue plutôt l'exception, le traitement par un seul conseiller d'Etat est en revanche la règle, à laquelle il peut certes être dérogé, sans qu'existe toutefois à cette fin une obligation clairement définie. En outre, la procédure qui faisait l'objet de l'arrêt n° 61/94 excluait (et exclut) l'application de règles de procédure pour le traitement de recours notamment manifestement non fondés. En revanche, le Conseil des ministres aperçoit clairement dans la procédure litigieuse un parallélisme quasi parfait avec la technique qui est utilisée devant le Conseil d'Etat comme devant la Cour d'arbitrage aux fins de traiter ce genre de recours.

A.8.6. Le Conseil des ministres se fonde enfin sur la comparaison avec les procédures citées en dernier lieu pour démontrer qu'un jugement provisoire sur le bien-fondé manifeste d'un recours sur la base de pièces écrites n'est pas incompatible avec la fonction jurisprudentielle et ne porte pas atteinte au droit à un procès équitable.

Les requérants devant le Conseil d'Etat ne peuvent valablement invoquer certains droits fondamentaux qu'ils mentionnent. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est, en effet, pas applicable pour l'examen d'une demande d'asile. Le principe du fair-play est un principe de bonne administration et ne concerne pas la jurisprudence administrative. L'article 16 de la Convention de Genève n'est applicable qu'à l'égard des réfugiés reconnus et non à l'égard des candidats réfugiés, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de la procédure d'asile qui a été prévue exclusivement pour les candidats réfugiés et qui ne permet pas d'établir une comparaison avec les ressortissants belges.

Tous les principes qui régissent une procédure juridique, comme la publicité, sont bel et bien respectés. Tout candidat réfugié peut développer lui-même ses arguments devant un juge unique lors d'une audience publique et l'on ne peut supposer *a priori* que ce juge ne puisse ou ne veuille pas suivre cette argumentation. La thèse des requérants devant le Conseil d'Etat selon laquelle la discrimination existe déjà du seul fait de l'expression d'un jugement au vu de la requête, sans que des éléments nouveaux puissent y changer quelque chose, est aberrante, car le candidat réfugié qui - à supposer qu'après avoir comparu devant le juge unique, celui-ci soit néanmoins renvoyé devant une chambre à trois juges - obtient finalement quand même gain de cause serait également discriminé en vertu de ce même raisonnement.

Position des requérants devant le Conseil d'Etat dans le mémoire en réponse

A.9. La seconde partie requérante devant le Conseil d'Etat n'a pas encore obtenu la nationalité belge, en sorte que l'objet de la question préjudicielle et son intérêt sont actuels.

A.10. Les requérants devant le Conseil d'Etat répètent qu'il n'est pas important de savoir si toutes les demandes sont examinées au préalable par un juge unique, mais bien s'il y a lieu d'établir une distinction sur la base de ce jugement entre les candidats réfugiés dont le recours est examiné par un juge unique, après que leur dossier ait été considéré comme « manifestement non fondé », et les candidats réfugiés qui comparaissent devant une chambre composée de trois juges, après que le lecteur du dossier ait considéré que leur demande n'était pas manifestement non fondée.

A.11. Les deux requérants répètent que la Commission permanente de recours des réfugiés n'est nullement submergée de recours et que de tels éléments conjoncturels ne sont pas suffisamment objectifs pour justifier une différence de traitement. Il existe d'autres moyens pour résoudre ce genre de problèmes. Certains arguments de fait avancés par le Conseil des ministres sont contestés sur ce point. En outre, les phases administratives de l'examen des demandes sont déjà dotées d'un filtre. Enfin, le critère du caractère « manifestement non fondé » n'est ni objectif ni raisonnable, à l'inverse du critère « irrecevable ». En effet, il ne peut être employé pour remédier au « mal » en question. En soi, le fait d'être « manifeste » ne constitue pas davantage un critère objectif, puisqu'il n'est pas objectivement vérifiable par toute personne concernée par le recours : pour ce qui est du bien-fondé, ce critère ne saurait être rendu objectif lorsque la requête contient une argumentation effective et surtout lorsque la procédure est essentiellement orale, comme en l'espèce. Le terme « manifeste » conduit à une appréciation subjective inacceptable pour établir une distinction entre différentes catégories de candidats réfugiés. Une décision administrative peut et doit nécessairement souvent se fonder sur un élément subjectif, puisqu'il s'agit à chaque fois d'une décision dans une seule affaire concrète, mais une législation ne peut le faire, étant donné qu'elle doit respecter une distinction objective générale et ne peut créer de distinction subjective.

Le Conseil des ministres contredit d'ailleurs la définition que le Conseil d'Etat a lui-même donnée à la notion de « manifestement non fondé », au sens de l'article 52 de la loi sur les étrangers, à savoir « ce dont l'existence ou la nature s'impose à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires ». Cette thèse confirme par ailleurs le caractère subjectif dénoncé de cette notion. Cette définition sape en outre la défense du Conseil des ministres, lorsque celui-ci souligne qu'une interrogation plus approfondie peut conduire à une autre conception des choses, cependant que, selon la définition du Conseil d'Etat, tel ne semble justement plus nécessaire (ce qui fait que le critère subjectif se rapproche, si possible, de l'objectivité).

A.12. S'agissant de l'argumentation développée en A.8.3, les requérants devant le Conseil d'Etat affirment ne pas pouvoir se rallier aux motifs exposés par le Conseil des ministres, qui peuvent avoir pour effet qu'un recours – malgré l'appréciation au cours de phases antérieures – peut néanmoins être « manifestement non fondé ». Il est extrêmement rare, vu les brefs délais de procédure, que l'on rencontre de nouveaux éléments susceptibles de motiver le caractère « manifestement non fondé » du recours. La spécificité de la procédure de recours n'est pas davantage pertinente en l'espèce. La critique ne porte pas sur la décision qui est prise par un juge unique à l'issue du traitement par ce dernier (ce qui est également critiquable), mais sur le fait qu'il existe un mécanisme de filtrage qui se fonde lui-même sur le critère du caractère « manifestement non fondé ». Il est d'ailleurs fort peu probable qu'au cours d'une procédure que la loi qualifie d'orale, un argument quelconque puisse être puisé dans la solidité ou la faiblesse de l'argumentation écrite de la requête.

A.13. Les requérants devant le Conseil d'Etat estiment que la comparaison, faite par le Conseil des ministres, avec la procédure devant le Conseil d'Etat n'est pas pertinente. En effet, aucune appréciation du caractère manifestement non fondé ne la précède. En outre, il s'agit d'une simple mesure de procédure qui relève apparemment de l'auditorat et non du conseiller d'Etat. Il n'est pas davantage question d'une limitation excessive : il s'agit d'une tout autre règle qui ne fait intervenir aucune appréciation préalable relative au caractère manifestement non fondé et à laquelle il peut, en outre, être dérogé. Tel n'est pas le cas en l'espèce, à partir du moment où le lecteur du dossier estime que le recours est manifestement non fondé.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 57/12, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, tel qu'il a été modifié par la loi du 6 mai 1993. Cette disposition énonce :

« Lorsque le président ou l'assesseur délégué par lui estime, après consultation de la requête, que le recours est irrecevable ou manifestement non fondé, il peut examiner ce recours lui-même en tant que juge unique. S'il est établi, après examen, que le recours n'est ni irrecevable ni manifestement non fondé, le juge unique renvoie l'examen du recours à une chambre à trois juges. »

Quant à l'exception soulevée par le Conseil des ministres

B.2.1. Selon le Conseil des ministres, la deuxième partie requérante devant le Conseil d'Etat a introduit une demande d'acquisition de la nationalité belge. Si cette demande est accueillie, elle ne peut plus être reconnue comme réfugiée et elle ne justifie plus d'un intérêt actuel à ce qu'il soit répondu à la question préjudicielle. Le Conseil des ministres demande que la Cour s'informe, par application de l'article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du résultat de la procédure d'acquisition de la nationalité et y réserve, le cas échéant, la suite voulue.

B.2.2. Il appartient à la juridiction *a quo* - et à elle seule - d'apprécier si la deuxième partie requérante justifie d'un intérêt actuel à poursuivre la procédure et à obtenir la réponse à la question préjudicielle qui a été posée. Sauf dans le cas prévu à l'article 99 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage - dont les conditions ne sont, en l'espèce, toutefois pas réunies -, la Cour doit répondre à la question posée.

B.2.3. La Cour n'étant pas compétente pour trancher la contestation soulevée par le Conseil des ministres, il n'y a pas lieu d'accéder à la demande du Conseil des ministres de faire usage des pouvoirs d'instruction et d'investigation attribués par l'article 91, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989.

B.2.4. L'exception soulevée par le Conseil des ministres est rejetée.

Quant au fond

B.3. En vertu de l'article 57/12, alinéa 4, de la loi précitée du 15 décembre 1980, tel qu'il a été modifié par la loi du 6 mai 1993, tous les recours formés contre les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dont est saisie la Commission permanente de recours des réfugiés sont d'abord traités par un juge unique, qui peut déclarer le recours irrecevable ou manifestement non fondé. Tous les justiciables sont, dans cette phase de la procédure, traités de manière identique. Si ce juge ne déclare pas le recours irrecevable ou manifestement non fondé, il renvoie l'examen du recours à une chambre à trois juges, dont il fait lui-même partie.

Cette disposition ne crée pas la différence de traitement évoquée dans la question préjudicielle, à savoir qu'il y aurait des candidats réfugiés qui sont convoqués en vue de comparaître devant un juge unique et des candidats réfugiés qui devraient comparaître immédiatement devant une chambre à trois juges dont aucun juge ne se serait déjà prononcé sur le recours. Si le juge unique siège par la suite dans la chambre à trois juges, c'est qu'il aura estimé, dans une phase antérieure de la procédure, que le recours n'est ni irrecevable ni manifestement non fondé.

B.4.1. Toutefois, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* estiment que la disposition en cause a pour effet une différence de traitement entre les candidats réfugiés dont le recours est examiné par une chambre à trois juges et les candidats réfugiés dont le recours est examiné par un juge qui, par le fait qu'il a décidé d'examiner le recours comme juge unique, aurait exprimé un préjugé avant tout autre traitement du recours.

B.4.2. La disposition en cause a été dictée par le souci du bon fonctionnement de la Commission permanente de recours des réfugiés.

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 du recours auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés. En permettant que les recours soient d'abord examinés par un juge unique qui, dans

l'hypothèse d'un recours irrecevable ou manifestement non fondé, après avoir, de surcroît, entendu ensuite les parties, statue seul et définitivement sur le recours, le législateur a pris une mesure qui est en rapport avec le but qu'il poursuit. Eu égard aux cas spécifiques et limités d'irrecevabilité et de non-fondement manifeste, eu égard aux garanties procédurales fondamentales qui sont offertes aux parties au cours de la procédure et eu égard à la possibilité qui est néanmoins offerte au juge unique de renvoyer, après avoir entendu les parties, l'affaire à une chambre à trois juges, la mesure litigieuse n'est pas injustifiée.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 57/12, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié par la loi du 6 mai 1993, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 8 mai 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts