

Numéro du rôle : 3969
Arrêt n° 21/2007 du 25 janvier 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 57/17 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 M. Melchior et A. Arts, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 156.818 du 23 mars 2006 en cause de D. Azangidi Makinisi contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 27 avril 2006, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« En permettant à la Commission permanente de recours des réfugiés de rejeter le recours d'un étranger qui ne comparait pas à l'audience à laquelle il a été convoqué alors que l'absence du ministre de l'Intérieur ou de son délégué n'a pas d'incidence sur l'issue de la procédure, l'article 57/17 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers viole-t-il les articles 10, 11 et 191 de la Constitution ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- D. Azangidi Makinisi, demeurant à 4020 Liège, rue de Justice 14;
- le Conseil des ministres.

D. Azangidi Makinisi a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 6 décembre 2006 :

- ont comparu :
 - . Me M. Kadima, avocat au barreau de Liège, pour D. Azangidi Makinisi;
 - . Me V. Rolin *loco* Me E. Derriks, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 26 juillet 2001, D. Azangidi Makinisi, de nationalité congolaise, a demandé à voir reconnaître sa qualité de réfugié. Après audition par l'Office des étrangers, une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire est prise, le 3 août 2001, à l'encontre du requérant, décision contre laquelle il introduit un recours auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Le 15 janvier 2004, le Commissaire général refuse de lui reconnaître la qualité de réfugié, décision contre laquelle le requérant introduit un recours auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés. Celle-ci confirme la décision du Commissaire général par une décision du 23 juillet 2004. Dans cette décision, il est mentionné que le ministre de l'Intérieur, « dûment

convoqué », ne comparaît pas à l'audience. Cette absence du ministre est la raison pour laquelle le requérant a introduit au Conseil d'Etat un recours en annulation contre la décision précitée, estimant qu'en l'espèce il y a eu violation du principe de la contradiction et d'un procès équitable. Devant le Conseil d'Etat, le requérant demande qu'il soit posé à la Cour la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position du requérant devant le Conseil d'Etat

A.1. Le requérant devant le Conseil d'Etat considère qu'il y a discrimination entre le candidat réfugié et le ministre de l'Intérieur dès lors qu'en cas d'absence du premier à l'audience de la Commission permanente de recours des réfugiés, celle-ci peut prendre un jugement par défaut à son égard alors qu'une telle solution n'est pas possible lorsque le ministre ne comparaît pas.

Il estime également qu'en cas d'absence du ministre à l'audience, la Commission permanente deviendrait partie et juge au procès et perdrait automatiquement son indépendance vis-à-vis de l'administration. Il en déduit que l'article 57/17 de la loi du 15 décembre 1980 viole le principe d'égalité et de non-discrimination en permettant de prendre défaut contre la partie requérante qui ne comparaît pas alors que la même sanction n'est pas prévue contre le ministre qui ne comparaît pas.

Le requérant considère encore que, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, ce n'est pas parce que la procédure de demande d'asile est unilatérale qu'il n'y aurait pas dans cette procédure un demandeur et un défendeur. Il ajoute qu'il n'est pas exact non plus que le ministre de l'Intérieur n'a reçu aucune compétence en ce qui concerne l'examen au fond du dossier de la reconnaissance du statut de réfugié puisqu'il peut faire appel contre les décisions qui accordent la qualité de réfugié et que le requérant a donc intérêt à un vrai débat contradictoire devant la Commission.

Position du Conseil des ministres

A.2. Le Conseil des ministres rappelle d'abord que la Commission permanente est une juridiction administrative de plein contentieux qui statue en toute indépendance et impartialité. En tant que juridiction d'appel, elle évoque l'affaire au fond et connaît de l'ensemble du dossier. La compétence de la Commission ne s'exerce pas, selon le Conseil des ministres, dans le cadre d'une procédure contentieuse dans laquelle les intérêts des deux parties seraient opposés mais bien sur une demande de reconnaissance d'un statut spécifique, celui de réfugié, qui émane de manière unilatérale de l'étranger lui-même. Celui-ci étant le principal acteur, sa présence est indispensable à l'audience.

En ce qui concerne le ministre de l'Intérieur, celui-ci n'a reçu aucune compétence, estime le Conseil des ministres, en ce qui concerne l'examen au fond de la demande devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Le ministre est seulement compétent en ce qui concerne l'examen de la recevabilité de la demande d'asile. Sa présence devant la Commission permanente se justifie, le cas échéant, lorsque des questions d'ordre public ou de sécurité nationale liées à la reconnaissance de la nationalité sont soulevées.

Pour le surplus, le Conseil des ministres considère que le requérant devant le Conseil d'Etat se méprend sur le sens de la procédure par défaut. Il semble considérer que lorsqu'un jugement par défaut est prononcé, il l'est nécessairement contre la personne défaillante. Or, le défaut reste un mode de contradiction de la demande : il appartient au juge de vérifier sa compétence, la validité de la demande dont il est saisi et de rejeter celle-ci si elle ne lui paraît pas conforme à la législation applicable. Le défaut de comparution du ministre à l'audience de la

Commission permanente n'a donc pas pour effet que celle-ci doive automatiquement accueillir le recours porté devant elle. De même, l'article 57/17 n'a pas pour effet que la Commission permanente devrait automatiquement rejeter le recours. Enfin, le défaut de comparution du ministre n'a certainement pas pour conséquence d'ôter toute impartialité à la Commission permanente. La juridiction administrative n'est pas une partie à la cause.

Le Conseil des ministres considère encore que la question préjudicielle n'est pas recevable, à défaut d'intérêt : selon lui, le requérant ne démontre pas que la présence du ministre à l'audience aurait conduit la Commission permanente à prendre une autre décision. Il estime aussi que la question préjudicielle est non pertinente, en raison précisément de la compréhension erronée de la portée d'un jugement par défaut.

Quant au fond, le Conseil des ministres considère que la différence de traitement établie dans l'article 57/17 en cause entre le ministre de l'Intérieur et l'étranger repose sur des critères objectifs et pertinents, à savoir le caractère spécifique de la procédure d'asile, qui n'est pas une procédure contentieuse au sens propre, et la place, d'une part, de l'étranger qui a un intérêt direct à la procédure de reconnaissance et celle, d'autre part, du ministre qui n'est pas un adversaire.

Le but poursuivi par le législateur est légitime, estime ensuite le Conseil des ministres. En effet, l'objectif de l'article 57/17 est de permettre un déroulement normal de la procédure et d'éviter qu'elle ne puisse être retardée par le fait de l'étranger lui-même.

Enfin, les moyens ne sont pas disproportionnés : la disposition n'oblige pas la Commission à refuser la reconnaissance. L'étranger peut toujours faire valoir les motifs de droit qui justifient l'octroi de cette reconnaissance.

- B -

B.1.1. L'article 57/17 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose :

« L'étranger qui ne satisfait pas à l'obligation d'élire domicile en Belgique ou qui ne donne pas suite à une convocation ou à une demande de renseignements dans le mois de son envoi, peut se voir refuser la reconnaissance ou la confirmation de la qualité de réfugié ».

B.1.2. La Cour est interrogée sur le point de savoir si la disposition précitée ne viole pas les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, en ce qu'elle traiterait de façon différente et sans justification l'étranger qui, lorsqu'il ne comparaît pas à l'audience devant la Commission permanente de recours des réfugiés, peut se voir refuser la reconnaissance ou la confirmation de la qualité de réfugié, et le ministre de l'Intérieur dont l'absence à cette même audience n'est pas sanctionnée. L'absence du ministre à l'audience serait aussi discriminatoire parce qu'elle pourrait porter atteinte au principe de contradiction ainsi qu'au principe d'impartialité, la Commission permanente des réfugiés devenant partie et juge à la procédure.

B.2.1. La Commission permanente de recours est, aux termes de l'article 57/12 de la loi précitée du 15 décembre 1980, une juridiction administrative qui statue sur les recours qui peuvent être introduits devant elle, selon l'article 57/11, contre les décisions rendues par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

La nature juridictionnelle de la Commission permanente de recours des réfugiés est attestée par sa composition et le mode de désignation de ses membres (article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980) qui garantit l'indépendance de ceux-ci par rapport à l'administration (article 57/13), les pouvoirs d'investigation (article 57/15) et d'enquête (article 57/21) qui lui sont reconnus, le débat contradictoire qui y est organisé (articles 57/18, 57/19 et 57/20), son obligation spéciale de motivation (article 57/22) et le recours en cassation administrative qui peut être exercé contre ses décisions (article 57/23).

B.2.2. La Commission permanente n'est en aucune manière partie à la cause dans la procédure susvisée, sa mission consistant à vérifier le bien-fondé de la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides par laquelle il a statué sur la demande d'un étranger à se voir reconnaître la qualité de réfugié en Belgique et, en tant que juridiction d'appel, à évoquer au fond l'ensemble de l'affaire. Le contentieux porté devant la Commission concerne la décision du Commissaire général qui statue sur un droit politique, à savoir celui dont est titulaire l'étranger qui demande la qualité de réfugié en Belgique, conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

B.2.3. La présence de l'étranger à l'audience devant la Commission permanente de recours est justifiée parce qu'il a un intérêt personnel à la reconnaissance de la qualité de réfugié et à l'octroi de la protection instaurée par la Convention de Genève.

La possibilité offerte au ministre de l'Intérieur ou à l'un de ses représentants d'être présent à l'audience, qui se déduit des articles 57/19 et 57/23 de la loi du 15 décembre 1980, mis en exécution par l'article 15 de l'arrêté royal du 19 mai 1993, ne découle pas de ce qu'il

serait l'adversaire de l'étranger dans cette procédure, mais de ce qu'il exerce des compétences générales en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers et est à ce titre gardien de l'ordre public et de la sécurité nationale.

La différence de traitement établie par l'article 57/17 de la loi du 15 décembre 1980 repose ainsi sur un critère objectif.

B.3. L'exposé des motifs du projet de loi qui devait aboutir à l'adoption de la loi du 14 juillet 1987 qui a modifié la loi du 15 décembre 1980 précisait à propos de l'article en cause qu'il était semblable à l'article 57/10 et répondait aux mêmes objectifs (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 689/1, p. 14). En ce qui concerne l'article 57/10, on peut lire :

« L'objectif de cette disposition est de permettre le déroulement normal de la procédure. Dès lors, si l'étranger se désintéresse totalement de sa demande, en négligeant d'élire domicile en Belgique ou en ne répondant pas aux convocations et demandes de renseignements, le Commissaire général ou un de ses adjoints peut lui refuser la reconnaissance ou la confirmation de la qualité de réfugié » (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 689/1, p. 12).

L'article 57/17 poursuit un objectif qui est légitime : celui d'éviter le retard de la procédure dans l'hypothèse où l'étranger qui a intérêt à l'aboutissement de celle-ci paraît s'en désintéresser. Il convient encore d'examiner si la mesure n'a pas d'effets disproportionnés.

B.4. L'article 57/17 dispose que l'étranger qui ne donne pas suite à une convocation peut se voir refuser la reconnaissance ou la confirmation de la qualité de réfugié. Le pouvoir ainsi conféré à la Commission permanente n'est en rien automatique.

En ce qui concerne la violation alléguée du principe de contradiction qui découlerait, en l'espèce, de l'absence du ministre de l'Intérieur, la Cour observe que, aux termes de l'article 57/15 de la loi du 15 décembre 1980, la Commission permanente peut d'office, ou à la demande d'une partie, entendre le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou son délégué, ce qui atteste que c'est bien la décision de ce dernier qui est contestée devant

elle, d'une part, et que, d'autre part, l'étranger a le droit de solliciter des explications de la part de ce dernier.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 57/17 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne viole pas les articles 10, 11 et 191 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 25 janvier 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior