

Numéros du rôle : 5534-5536
Arrêt n° 84/2013 du 13 juin 2013

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 39/73, § 2, 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 remplacé par l'article 41 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (II), posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêts n^{os} 221.568 et 221.569 du 29 novembre 2012 en cause respectivement de Sami Cahanaj et Gzim Cahanaj, contre le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 10 décembre 2012 et le 11 décembre 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 39/73, § 2, 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 et 11 de la Constitution, en ce qu'il dispose que le délai de quinze jours ouvert aux parties pour demander à être entendues court à partir de l'envoi de l'ordonnance par laquelle le président de la Chambre ou le juge qu'il désigne notifie aux parties que la Chambre statuera sans audience, alors que pour les destinataires de décisions administratives les délais ne commencent à courir qu'à partir du moment où ils prennent effectivement connaissance des décisions qui leur sont notifiées ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5534 et 5536 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 7 mai 2013 :

- a comparu Me M. de Sousa Marques e Silva *loco* Me E. Derriks, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Après deux demandes d'asile rejetées, le requérant devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 5534 introduit en date du 20 avril 2011 une troisième demande d'asile. Le 25 octobre 2011, une décision de refus du statut de réfugié et d'octroi du statut de protection subsidiaire est prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Le 28 novembre 2011, le requérant introduit un recours contre cette décision devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Par décision du 16 janvier 2012, le président de la première chambre considère, sur la base de l'article 39/73, §§ 1er et 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qu'il n'est pas nécessaire que les parties exposent oralement leurs remarques et que le recours peut être rejeté selon une procédure purement écrite.

Le 1er février 2012, le requérant introduit une demande à être entendu.

Le Conseil du contentieux des étrangers, par un arrêt n° 75.140 du 15 février 2012, constate le désistement d'instance au motif qu'aucune des parties n'a demandé à être entendue dans un délai de quinze jours après l'envoi de l'ordonnance.

Le requérant forme pourvoi en cassation contre cette décision le 22 mars 2012.

Le requérant devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 5536 introduit, le 24 mars 2011, une demande d'asile. Le 25 octobre de la même année, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prend une décision de refus contre laquelle est introduit un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers, le 28 novembre 2011.

Par ordonnance du 16 janvier 2012, le président de la première chambre considère, sur la base de l'article 39/73, §§ 1er et 2, de la loi du 15 décembre 1980, qu'il n'est pas nécessaire que les parties exposent oralement leurs remarques, le recours pouvant également être rejeté selon une procédure purement écrite.

Le 1er février 2012, le requérant introduit une demande à être entendu.

Par un arrêt n° 75.141 du 15 février 2012, le Conseil du contentieux des étrangers constate le désistement d'instance, décision contre laquelle le requérant forme pourvoi en cassation le 22 mars 2012.

C'est dans le cadre de ces deux litiges portés devant le juge *a quo* que celui-ci a saisi la Cour des présentes questions préjudicielles.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres rappelle que les lois du 15 septembre 2006, publiées au *Moniteur belge* du 6 octobre 2006, ont modifié la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ainsi que réformé le Conseil d'Etat et créé un Conseil du contentieux des étrangers. La procédure dans la matière du contentieux des étrangers, et plus particulièrement de l'asile, a été fondamentalement modifiée, en vue de diminuer la durée de traitement des dossiers en matière de contentieux des étrangers en général, et en matière d'asile en particulier, tout en offrant les meilleures garanties procédurales aux parties en cause.

A cette fin, une nouvelle juridiction administrative a été créée, à savoir le Conseil du contentieux des étrangers, auquel a été attribué une double compétence : une compétence de pleine juridiction dans le contentieux de l'asile, d'une part, et une compétence d'annulation dans le contentieux de l'immigration, d'autre part.

Les questions préjudicielles s'inscrivent dans le cadre de la procédure de pleine juridiction visée par l'article 39/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980.

A.2. Le Conseil des ministres fait valoir que, compte tenu de la nature du contentieux, on peut s'attendre à ce qu'une partie considérable des litiges soit traitée selon une procédure purement écrite. Ainsi, le président de chambre ou le juge qu'il désigne peut examiner les recours introduits et considérer qu'une audience n'est pas nécessaire. Il en informera alors les parties par ordonnance. Si l'une des parties ne peut se rallier à l'argumentation reprise dans ladite ordonnance, elle peut demander une audience pour exposer son point de vue. Le Conseil du contentieux des étrangers rendra ensuite un arrêt sans que des démarches de procédure supplémentaires ne doivent être faites.

A.3. En ce qui concerne plus particulièrement la réponse aux questions préjudicielles, le Conseil des ministres commence par indiquer que les deux catégories ne sont pas comparables en ce qu'elles visent, d'une part, la situation des parties au procès devant le Conseil du contentieux des étrangers en tant que destinataires d'une ordonnance fondée sur l'article 39/73, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 et, d'autre part, la situation des destinataires d'une décision administrative.

Ainsi, l'introduction d'un recours à l'encontre d'une décision administrative suppose un examen en droit et en fait des motifs de l'acte administratif et l'élaboration d'une requête consistant en un acte introductif d'instance qui contient un exposé des faits et des moyens de droit précis.

En revanche, le destinataire d'une ordonnance rendue sur la base de l'article 39/73, § 2, précité est partie au litige pendant devant le Conseil du contentieux des étrangers, soit parce qu'il a introduit le recours à l'encontre de la décision administrative le concernant, soit parce qu'il intervient dans une procédure introduite par le ministre compétent. A ce stade de la procédure, les parties ont déjà échangé leurs argumentations écrites en droit et en fait.

La demande à être entendu visée par l'article 39/73, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 n'est pas destinée à permettre à la partie qui la formule de développer des moyens nouveaux mais l'invite seulement à émettre oralement, au cours d'une audience à fixer, des observations sur les motifs retenus par le président ou le juge désigné par lui selon lesquels il conviendrait de déclarer selon une procédure purement écrite le recours fondé ou de rejeter celui-ci.

Cette demande ne doit pas contenir les observations que la partie qui la formule entend développer, lesdites observations devant être faites à l'audience.

A.4. Sur le fond, le Conseil des ministres indique que la modification de l'article 39/73, § 2, en cause par l'article 41 de la loi du 29 décembre 2010 s'inscrit dans l'objectif général du législateur de 2006 de diminuer la durée de traitement des dossiers en matière de contentieux des étrangers en général et en matière d'asile en particulier.

Se fondant sur l'arrêt de la Cour n° 88/2012 du 12 juillet 2012, le Conseil des ministres conclut que la disposition en cause, dans sa formulation actuelle, garantit à suffisance l'effectivité des droits de la défense du destinataire de l'ordonnance, dès lors qu'elle lui permet de faire valoir ses observations quant aux motifs retenus par le juge pour appliquer une procédure accélérée. Le choix du législateur de faire courir le délai dans lequel doit être formée la demande à être entendu à dater de l'envoi de ladite ordonnance ne serait pas disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi dès lors que la demande à être entendu constitue un acte purement formel qui ne nécessite aucun développement particulier.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 39/73, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qu'il dispose que le délai de quinze jours ouvert aux parties pour demander à être entendues court à partir de l'envoi de l'ordonnance par laquelle le président de la chambre du Conseil du contentieux des étrangers ou le juge qu'il désigne notifie aux parties que la chambre statuera sans audience, alors que

pour les destinataires de décisions administratives, les délais ne commencent à courir qu'à partir du moment où ils prennent effectivement connaissance des décisions qui leur sont notifiées.

B.2. L'article 39/73, § 2, en cause dispose :

« Par ordonnance, le président de chambre ou le juge qu'il désigne notifie aux parties que la chambre statuera sans audience, à moins que, dans un délai de quinze jours après l'envoi de l'ordonnance, une des parties demande à être entendue. L'ordonnance communique le motif sur lequel le président de chambre ou le juge qu'il désigne se fonde pour juger que le recours peut être suivi ou rejeté selon une procédure purement écrite. Si une note d'observation a été déposée, cette note est communiquée en même temps que l'ordonnance ».

B.3.1. D'après le Conseil des ministres, les deux catégories de personnes visées par la question préjudicielle ne peuvent être comparées. En effet, les actes dont la notification fait courir un délai seraient d'une nature différente dès lors que l'un est adopté au cours d'une procédure contentieuse tandis que l'autre est adopté au terme d'un processus décisionnel non contentieux.

B.3.2. Bien qu'elles se trouvent dans des situations objectivement différentes, les personnes qui sont visées par la disposition en cause et celles auxquelles sont notifiées des décisions administratives en dehors de toute procédure contentieuse ne sont pas à ce point éloignées qu'elles ne pourraient être comparées. Il s'agit, en effet, dans les deux cas, de personnes qui sont les destinataires d'un acte et se voient appliquer des règles de computation de délais différentes pour contester une décision qui certes, dans le premier cas, émane d'une autorité juridictionnelle et dans le second, d'une autorité administrative.

B.4. L'exception est rejetée.

B.5. L'article 39/73 en cause, inséré dans la loi du 15 décembre 1980 par l'article 172 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, a été remplacé par l'article 41 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (II).

L'exposé des motifs de la loi mentionne :

« Cette disposition règle l'instauration d'une procédure purement écrite et la possibilité d'être entendu prévue dans cette procédure s'inspire de l'article 14^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Le système rencontre l'avis du Conseil d'Etat n° 45 541/4 du 23 décembre 2008, étant donné qu'il prévoit la possibilité d'un débat contradictoire et la possibilité pour la partie qui en fait la demande expresse dans le délai lui imparti à cet effet, de formuler ses remarques lors d'une audience devant son premier juge, qui est le Conseil.

L'objectif de cette disposition est de traiter les recours pour lesquels un débat oral n'offre pas de valeur ajoutée par une procédure écrite raccourcie. Il s'agit, par exemple, de recours dans les affaires pour lesquelles la solution s'impose d'évidence.

A cet égard, il peut être fait référence à des systèmes déjà existants, tels que les articles (actuellement abrogés) 93-94 RP C.E., ainsi qu'au système (arrêt de réponse immédiate) qui est par exemple visé à l'article 72 CC. Cc [lire : la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle]. Les juridictions étrangères connaissent également un même système de traitement raccourci pour les affaires simples et évidentes. Par exemple, l'article R733-16 du Code français de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que : ' Lorsque, en application de l'article L. 733-2, le président de la cour et les présidents statuent, par ordonnance, sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office, cette ordonnance ne peut être prise qu'après étude du dossier par un rapporteur. '

Vu la nature du contentieux, on peut s'attendre à ce qu'une partie considérable des litiges pourra être traitée selon la procédure purement écrite. L'effectivité de la mesure peut d'ailleurs encore être augmentée en ne liant plus le paiement de l'avocat *pro deo* à sa présence à l'audience.

Dans la pratique, le président de chambre ou le juge qu'il désigne examinera les recours introduits et s'il considère qu'une audience n'est pas nécessaire, il en informera les parties par ordonnance. Dans cette ordonnance, il doit être clairement indiqué pourquoi un recours est traité par une procédure purement écrite. Ainsi, le juge qui traite le recours peut par exemple constater que la décision attaquée a déjà reçu pleine exécution et est donc sans objet, il peut indiquer que le recours est tardif ou que, vu la jurisprudence constante du Conseil, la demande introduite peut ou non être accueillie.

Si une des parties ne peut pas se rallier à l'argumentation reprise dans l'ordonnance, elle peut demander une audience afin d'exposer encore son point de vue. Après avoir entendu les parties, le Conseil rendra un arrêt sans que des démarches de procédure supplémentaires ne doivent être faites.

Si, toutefois, aucune des parties ne demande une audience, il est présumé qu'elles sont d'accord avec l'argumentation du Conseil reprise dans l'ordonnance. S'il est précisé dans l'ordonnance que le recours s'avère fondé et que la partie défenderesse ne demande pas à être

entendue, le recours est admis; dans tous les autres cas, lorsque la partie requérante ne demande pas d'audience après lecture du motif repris dans l'ordonnance, le désistement d'instance est constaté » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0772/001, pp. 23 à 25).

B.6.1. La spécificité, l'accroissement et l'urgence du contentieux né de l'application de la loi du 15 décembre 1980 justifient l'adoption de règles particulières, propres à accélérer le traitement des recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers. Les mesures destinées à accélérer et à simplifier la procédure ne sont toutefois admissibles qu'à la condition qu'elles ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit des requérants de jouir des garanties juridictionnelles leur permettant de faire examiner par un juge, dans le cadre d'un recours effectif, leurs griefs tirés notamment de la violation des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi que la Cour l'a jugé au B.28.2 de l'arrêt n° 88/2012 du 12 juillet 2012, en permettant au président de chambre ou au juge désigné par lui de considérer, sur le vu des pièces écrites échangées par les parties, qu'il n'est pas nécessaire qu'elles exposent encore oralement leurs remarques, le législateur a pris une mesure qui est en rapport avec le but qu'il poursuit. En l'espèce, l'absence de précisions légales quant aux recours qui peuvent être considérés comme ne nécessitant pas d'échange oral d'arguments est compensée par la garantie que les parties sont entendues au cours d'une audience si l'une d'elles en fait la demande. Ainsi, le requérant, sur le vu de l'ordonnance motivée par laquelle le président de chambre ou le juge désigné par lui l'informe de ce qu'il considère qu'aucune audience n'est nécessaire, a néanmoins le droit d'exposer ses arguments et de répondre à ceux de la partie adverse oralement s'il en fait la demande.

B.6.2. Compte tenu de l'objectif d'efficacité et de célérité de la procédure poursuivi par le législateur ainsi que des particularités du contentieux décrites en B.5, il n'est pas sans justification raisonnable de faire courir le délai de la demande par l'une des parties à être entendue au cours d'une audience, à dater de l'envoi de l'ordonnance du président ou du juge désigné par lui. Ladite ordonnance, qui est prise au terme d'un échange par les parties de leurs

arguments écrits, n'a pour seul objectif que de permettre à celles-ci de demander à ce que cette audience ait lieu, dans l'hypothèse où l'autorité juridictionnelle aurait estimé qu'une procédure écrite pouvait suffire. En vertu de l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers, l'envoi de l'ordonnance est effectué sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception ou par porteur contre accusé de réception.

Si la prise en compte de la date d'envoi de l'ordonnance comme point de départ du délai peut être de nature à raccourcir, dans les faits, ledit délai, il n'est pas pour autant porté atteinte de manière disproportionnée aux garanties juridictionnelles des parties concernées dès lors que ce délai demeure suffisant pour leur permettre de demander à être entendues oralement, et que cette demande ne doit pas contenir les observations que la partie qui la formule entend développer à l'audience.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 39/73, § 2, 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 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 13 juin 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse