

Numéro du rôle : 379
Arrêt n° 19/92 du 12 mars 1992

A R R E T

En cause : la demande de suspension partielle de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, remplacé par la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi précitée, introduite le 27 janvier 1992 par l'association sans but lucratif Amnesty International - Belgique francophone.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents I. Pétry et J. Delva,
et des juges D. André, L. De Grève, L.P. Suetens, M.
Melchior et L. François,
assistée du greffier H. Van der Zwalmen,
présidée par le président I. Pétry,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

*

I. OBJET

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1992, l'association sans but lucratif Amnesty International - Belgique francophone, représentée par son conseil d'administration, dont le siège social est établi rue Berckmans 9 à Saint-Gilles (1060 Bruxelles), demande la suspension de l'article 52, § 1er, 7° - ainsi que de l'article 52, § 2, 2°, § 3, 2°, et § 4, 2°, dans la mesure où il se réfère à la disposition précitée - de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, remplacés par la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 précitée.

L'annulation de ces dispositions est demandée par la requête.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 28 janvier 1992, 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 29 janvier 1992, le juge L. De Grève a été désigné comme membre du siège en remplacement du juge K. Blanckaert empêché.

Les juges-rapporteurs M. Melchior et L. De Grève ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce à application des articles 71 et suivants de ladite loi organique.

Par ordonnance du 4 février 1992, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 20 février 1992.

Cette ordonnance a été notifiée à la requérante et aux autorités mentionnées à l'article 76, § 4, de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 5 février 1992 et remises aux destinataires les 6 et 7 février 1992.

A l'audience du 20 février 1992 :

- ont comparu :
 Me M. Verdussen, avocat du barreau de Bruxelles, pour la requérante;
 Me D. Lagasse, avocat du même barreau, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi 16 à 1000 Bruxelles;
- les juges-rapporteurs M. Melchior et L. De Grève ont fait rapport, respectivement en français et en néerlandais;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

III. OBJET DES DISPOSITIONS ATTAQUEES

L'article 52, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour,

l'établissement et l'éloignement des étrangers, tel que remplacé par la loi du 18 juillet 1991 dispose :

"Le Ministre de la Justice ou son délégué peut décider que l'étranger qui tente de pénétrer dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2, qui se déclare réfugié et demande, à la frontière, à être reconnu comme tel, ne sera pas autorisé à entrer sur le territoire et qu'en conséquence il sera refoulé par les autorités chargées du contrôle aux frontières :

(...)

7° si l'étranger est originaire d'un pays d'où provenaient, au cours de l'année civile précédente, 5 p.c. au moins des demandeurs d'asile, et dans la mesure où il ressort du dernier rapport annuel du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides que moins de 5 p.c. des décisions finales qui ont été prises ont attribué le statut de réfugié aux demandeurs d'asile originaires dudit pays, et pour autant qu'il ne fournisse aucun élément indiquant un risque sérieux pour sa vie ou sa liberté, dans le sens de la Convention internationale de Genève relative au statut des réfugiés. Après avis du commissaire général, le Roi fixe, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, la date d'entrée en vigueur et la durée d'application de la présente disposition. Dans les mêmes conditions, le Roi peut, pour un délai qu'Il fixe, suspendre la présente disposition, soit pour l'ensemble des pays dont sont originaires les demandeurs d'asile, soit pour un ou plusieurs pays".

Cette disposition permet de refouler, dans certaines conditions, le candidat réfugié qui se trouve à la frontière et qui n'est porteur d'aucun des documents visés à l'article 2 de la loi autorisant l'entrée dans le pays ou de l'autorisation en tenant lieu.

Par le renvoi qui y est opéré, cette disposition concerne aussi le candidat réfugié qui a pénétré sur le territoire sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2. En vertu de l'article 52, § 2, 2°, ce candidat ne pourra, dans les cas prévus par l'article 52, § 1er, 7°, être admis à séjourner dans le Royaume en qualité de réfugié.

De même, l'article 52, § 3, 2°, interdit à l'étranger qui est entré régulièrement dans le Royaume et qui se déclare réfugié, d'y séjourner en cette qualité lorsqu'il se trouve dans la situation prévue par l'article 52, § 1er, 7°.

Enfin, l'article 52, § 4, 2°, frappe d'une mesure semblable l'étranger qui a été autorisé ou admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume et qui se déclare réfugié; il ne peut être admis à séjourner ou à s'établir en qualité de réfugié.

Par arrêté royal du 25 novembre 1991, le Roi a fixé l'entrée en vigueur de l'article 52, § 1er, 7°, au jour de la publication dudit arrêté royal au Moniteur belge et a prévu qu'elle cessera d'être en vigueur le 31 décembre 1992.

Le même arrêté royal dispose que jusqu'au 31 décembre 1991, l'article 52, § 1er, 7°, est applicable à l'étranger originaire du Ghana, de l'Inde, du Pakistan et de la Pologne.

IV. EN DROIT

- A -

A.1. Dans un moyen unique, pris de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution ainsi que de l'article 3 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève, le 28 juillet 1951, et approuvée par la loi du 26 juin 1953, la requérante fait grief aux dispositions attaquées d'établir une discrimination entre les candidats réfugiés selon qu'ils proviennent de pays "à risques" ou de pays "sans risques".

Selon la première branche du moyen, la différenciation s'appuierait sur un critère qui ne serait pas pertinent en ce qu'il ne permettrait pas d'atteindre nécessairement l'objectif visé. Le nombre de décisions de non-reconnaissance prises à l'encontre de demandes formulées par des candidats réfugiés provenant d'un même pays ne constituerait pas un indicateur fiable du caractère "sûr" de ce pays, ne fût-ce que pour la raison que l'irrecevabilité d'une demande peut résulter de motifs très divers énumérés à l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980. Il apparaîtrait même que de nombreuses demandes d'asile dénuées de tout fondement émaneraient de candidats originaires de pays qui ne pourraient être considérés comme des pays "sûrs". Enfin, le critère serait d'autant moins fiable que, d'une

année à l'autre, la situation

politique pourrait subir des bouleversements changeant complètement les données de la question.

Selon la seconde branche du moyen, la différenciation conduirait à des conséquences tout à fait disproportionnées aux objectifs poursuivis par le législateur. Si tant est que l'on puisse parler d'un conflit de valeurs, les avantages que la Belgique pourrait retirer de la mesure litigieuse ne seraient pas suffisamment importants, ni même suffisamment certains, pour résister à une mise en balance avec les conséquences dramatiques que la mesure serait de nature à entraîner pour le candidat réfugié auquel on l'appliquerait.

- A.2. La requérante fait valoir que l'application de la disposition litigieuse risquerait de renvoyer dans leur pays d'origine des étrangers dont l'intégrité physique, voire la vie, y seraient sérieusement menacées.

De ce fait, elle risquerait de subir un préjudice grave difficilement réparable. Ce préjudice serait radicalement différent de celui jugé par la Cour dans son arrêt n° 37/90 du 22 novembre 1990.

Contrairement au préjudice pécuniaire dont il était question dans cette affaire, le préjudice que la requérante risquerait de subir par l'application immédiate des dispositions contestées, ne disparaîtrait pas par l'annulation de celles-ci. L'intérêt moral de la requérante serait directement tributaire de la situation matérielle individuelle de personnes identifiables. Le préjudice matériel subi par ces personnes engendrerait forcément, dans le chef de la requérante, un préjudice moral; dès lors que le

préjudice matériel des premiers

serait irrémédiable, le préjudice moral de la seconde le serait également.

- B -

B.1. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- 1° des moyens sérieux doivent être invoqués;
- 2° l'exécution immédiate de la norme attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas satisfaite entraîne le rejet de la demande de suspension.

B.2. La partie requérante affirme que les dispositions entreprises sont susceptibles d'aboutir à ce que des étrangers soient renvoyés dans leur pays d'origine, où leur intégrité physique, voire leur vie, est sérieusement menacée.

La partie requérante déclare en outre que son intérêt moral est directement tributaire de la situation matérielle individuelle de personnes identifiables et qu'elle-même, en tant qu'association, risque donc de subir un préjudice grave difficilement réparable.

B.3. Sans devoir se prononcer, au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure, sur l'interprétation donnée par la partie requérante à la disposition

entreprise, la Cour

constate que le préjudice décrit par la requérante, en ce qu'il se rattache au préjudice qui pourrait être individuellement subi par des personnes dont elle entend assurer la protection, ne peut être considéré comme un préjudice qui frappe gravement en tant que telle une association sans but lucratif. Pour apprécier la gravité d'un préjudice, il y a lieu en effet de ne pas confondre l'a.s.b.l. qui défend des principes ou protège un intérêt collectif avec les personnes physiques, affectées dans leur situation personnelle, auxquelles ces principes ou cet intérêt sont relatifs.

Le préjudice causé à la partie requérante en tant que telle est un préjudice moral qu'elle subit à la suite de l'adoption de dispositions légales contraires aux principes inscrits dans son objet social. Ce préjudice n'est pas difficilement réparable, mais manifestement susceptible d'être réparé puisqu'il peut disparaître à la suite d'une annulation éventuelle des dispositions querellées.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 24 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 12 mars 1992.

Le greffier,
président,

Le

H. Van der Zwalmen

I. Pétry