

Numéro du rôle : 924
Arrêt n° 65/96 du 13 novembre 1996

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 57/11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, posée par la Commission permanente de recours des réfugiés.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par décision du 17 janvier 1996 en cause de Z. Turkovic, la Commission permanente de recours des réfugiés a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57/11, par. 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 prévoit que le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences peut saisir la Commission permanente de recours des réfugiés lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides n'a pas statué sur un recours urgent dans le délai imparti à l'article 63/3, al. 1er, de ladite loi, mais ne reconnaît pas le même droit au demandeur d'asile ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Z. Turkovic a introduit une requête auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés sur la base de l'article 57/11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Elle demande à la Commission de statuer sur son recours urgent en lieu et place du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides qui a été saisi par elle-même d'un recours urgent contre une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire rendue le 13 avril 1994 par le délégué du ministre de l'Intérieur. Ce recours est motivé par le fait que le Commissaire général n'a toujours pas statué sur le recours urgent, alors que l'article 63/3, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 lui impartit un délai de trente jours ouvrables afin de confirmer la décision de refus de séjour ou de décider qu'un examen ultérieur est nécessaire.

La requérante allègue que l'article 57/11, § 2, introduit une discrimination prohibée par les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où seul le ministre a le droit de saisir la Commission en cas de carence du Commissaire général.

« Elle invoque à cet égard avoir un intérêt égal, sinon supérieur, à celui du Ministre à obtenir une décision dans un délai raisonnable, l'insécurité juridique créée par l'attitude du Commissaire général la plaçant dans un état de précarité matérielle et d'incertitude quant à son avenir de nature à lui causer préjudice. »

Elle demande donc à la Commission de poser une question préjudicielle à la Cour.

III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 24 janvier 1996.

Par ordonnance du même jour, 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.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 février 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 7 février 1996.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 7 mars 1996.

Par ordonnance du 27 juin 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 24 janvier 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 juillet 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 15 octobre 1996.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat par lettres recommandées à la poste le 11 juillet 1996.

A l'audience publique du 15 octobre 1996 :

- ont comparu :
- . Me P. Legros et Me Ph. Coenraets, avocats du 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.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire du Conseil des ministres

A.1. La question préjudicielle n'est recevable que pour autant que la Commission permanente de recours des réfugiés soit une juridiction au sens de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Il revient à la Cour de définir ce qu'est une juridiction au sens de cette disposition.

Selon les travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983, ce concept vise tant les juridictions de l'ordre judiciaire que les juridictions administratives. Il y a juridiction pour autant que l'autorité saisie d'un recours soit amenée à se prononcer sur un droit; c'est une application du critère fonctionnel.

Si l'on analyse la portée des articles 57/12 à 57/23 de la loi du 15 décembre 1980, force est de conclure que la Commission permanente de recours est un organe juridictionnel; ses décisions sont d'ailleurs susceptibles d'un recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat.

La question préjudicielle est donc recevable.

A.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi que le législateur a voulu, par la disposition soumise au contrôle de la Cour, d'une part, limiter la durée d'examen d'un dossier aboutissant finalement à des décisions de refus parce que la demande de reconnaissance est manifestement non fondée et, d'autre part, permettre aux candidats réfugiés de comparaître à bref délai devant l'organe juridictionnel de recours qu'est la Commission permanente. Toutefois, le législateur n'a pas voulu un dessaisissement automatique, mais une appréciation au cas par cas par le ministre de l'opportunité de mettre en oeuvre le recours.

A.3. Les articles 10, 11 et 191 de la Constitution n'ont pas été méconnus par le législateur dans la présente affaire : la différence de traitement existant entre le ministre et le candidat réfugié peut en effet se justifier au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. Il a voulu réaliser un équilibre entre le diligentement normal de la procédure et le respect de la compétence attribuée au Commissariat général. Il n'a donc pas voulu que celui-ci soit dessaisi, sauf s'il y a des éléments palpables et démontrables que seul le ministre peut apprécier.

« Permettre au candidat réfugié d'exercer ce droit pourrait avoir pour conséquence de rendre automatique la saisine de la Commission, celle-ci étant alors littéralement surchargée; ceci pourrait également avoir pour effet de dessaisir le Commissariat général dans des cas où cela ne se justifie pas, à défaut d'éléments palpables et démontrables que le Ministre est le mieux à même d'apprécier raisonnablement et sérieusement. »

Il n'y a pas davantage violation du principe de proportionnalité, parce que le recours urgent devant le Commissariat général suspend les effets de la mesure d'éloignement du territoire et qu'il en va de même de la saisine de la Commission permanente de recours.

« La loi n'a donc pas voulu priver le candidat réfugié du bénéfice de la suspension des effets de la décision critiquée lorsque le dossier est porté devant la Commission permanente. Le candidat réfugié ne se trouve donc pas, du fait de la saisine, dans une situation moins favorable que celle [qui] était la sienne devant le C.G.R.A. »

- B -

Quant à la compétence de la Cour

B.1. L'article 142, alinéa 3, de la Constitution dispose que « la Cour peut être saisie [...], à titre préjudiciel, par toute juridiction ». Les articles 26 à 30 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage sont relatifs aux questions préjudicielles soumises à la Cour par les juridictions.

B.2. La Cour n'est donc compétente pour répondre à la question préjudicielle que pour autant que la Commission permanente de recours des réfugiés soit une juridiction.

La nature juridictionnelle de la Commission se déduit de sa composition et du mode de désignation de ses membres (article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) qui garantit leur indépendance vis-à-vis de l'administration (article 57/13), des pouvoirs d'investigation (article 57/15) et d'enquête (article 57/21) qui lui sont reconnus, du débat contradictoire qui y est organisé (articles 57/18, 57/19 et 57/20), de son obligation spéciale de motivation (article 57/22) et du recours en cassation administrative qui peut être exercé contre ses décisions (article 57/23). Les travaux préparatoires de la loi susvisée confirment d'ailleurs, à différentes reprises, la nature juridictionnelle de la Commission (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 555-1, pp. 11, 46 et 47; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 903/5, p. 56).

B.3. La Cour est dès lors compétente pour répondre à la question préjudicielle posée.

Quant à la disposition litigieuse

B.4. L'article 57/11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose :

« Lorsque, dans le délai fixé à l'article 63/3, alinéa 1er, le Commissaire général n'a pas pris de décision après l'introduction du recours urgent, le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, peut saisir de l'affaire la Commission permanente de recours des réfugiés, qui confirme la décision contestée prévue par l'article 52, ou décide qu'un examen ultérieur est

nécessaire et que l'intéressé est provisoirement autorisé à entrer, séjourner ou s'établir dans le Royaume en qualité de réfugié dans l'attente d'une décision au sens de l'article 57/6, alinéa 1er, 1^o.

Lorsque la Commission permanente de recours décide qu'un examen ultérieur est nécessaire, elle renvoie le dossier au Commissaire général.

En cas de confirmation de la décision contestée, la Commission permanente de recours donne également un avis formel sur la remise éventuelle de l'intéressé à la frontière du pays qu'il a fui et où, selon sa déclaration, sa vie, son intégrité physique ou sa liberté serait menacée. »

B.5. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les règles d'égalité et de non-discrimination de cette disposition en ce qu'elle permet au ministre compétent de saisir la Commission permanente de recours des réfugiés, en l'absence d'une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, alors qu'elle ne reconnaît pas ce droit au demandeur d'asile.

B.6. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7. Il résulte des travaux préparatoires que la disposition litigieuse vise à accélérer la procédure de reconnaissance des réfugiés. Tel était d'ailleurs l'un des objectifs principaux du législateur, lorsqu'il a modifié, par la loi du 6 mai 1993, la loi du 15 décembre 1980 citée ci-dessus. Le législateur a entendu sanctionner la non-observation, par le Commissaire général, du délai de trente jours ouvrables qui lui est

imparti pour statuer sur le recours urgent introduit par un candidat-réfugié à l'encontre d'une décision lui refusant, en application de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980, l'entrée, le séjour ou l'établissement (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 555-2, p. 112). Le législateur a entendu confier au ministre seul la possibilité de saisir la Commission permanente. Il n'a cependant pas voulu ouvrir plus largement l'accès à la Commission permanente de recours dans le cas d'une absence de décision, pour ne pas investir cette Commission d'une mission de tutelle à l'égard du Commissaire général ni surcharger cette Commission (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 903/5, pp. 53 à 58).

B.8. Il n'est certes pas déraisonnable, dans une matière où l'autorité se trouve saisie d'un nombre considérable de demandes qui paraissent injustifiées, de prendre des mesures propres à accélérer le cours de la procédure.

Toutefois, il n'apparaît pas raisonnablement justifié de ne permettre qu'au ministre d'introduire un recours auprès de la Commission permanente contre l'absence de décision du Commissaire général dans le délai prescrit par la loi. En effet, l'étranger est le plus directement atteint par les décisions prises et à prendre ainsi que par les inconvénients qui résultent de la longueur de la procédure. Si le législateur peut légitimement prendre en compte l'intérêt du ministre à l'accélération de la procédure, rien ne justifie qu'il ne tienne pas compte de celui du candidat-réfugié, qui a un intérêt identique à voir statuer sans retard sur sa demande.

B.9. Il convient donc de répondre affirmativement à la question préjudicielle posée.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

l'article 57/11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences peut saisir la Commission permanente de recours des réfugiés lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides n'a pas statué sur un recours urgent dans le délai imparti à l'article 63/3, alinéa 1er, de ladite loi, mais ne reconnaît pas le même droit au demandeur d'asile.

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 13 novembre 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior