

Numéro du rôle : 933

Arrêt n° 14/97
du 18 mars 1997

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 57/11, § 1er, alinéa 1er, 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 L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, 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 arrêt n° 56.156 du 8 novembre 1995 en cause de K. Rockson contre l'Etat belge, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« En qualifiant de décisions portant sur un droit politique, les décisions au fond du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de l'un de ses adjoints sur les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié et en confiant, en application des articles 144, 145 et 191 de la Constitution, la connaissance des recours à la juridiction administrative que constitue la Commission permanente de recours des réfugiés, l'article 57/11, § 1er, alinéa 1er, 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 ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

Le requérant, K. Rockson, demande au Conseil d'Etat l'annulation de la décision rendue en sa cause le 10 avril 1992 par la Commission permanente de recours des réfugiés.

Le Conseil d'Etat a, dans un arrêt n° 46.651 du 25 mars 1994, sursis à statuer et posé une question préjudicielle à la Cour, telle que la suggérait le requérant, à laquelle la Cour a répondu, dans un arrêt n° 12/95 du 7 février 1995, en déclarant qu'elle n'appelait pas de réponse.

L'affaire ayant été fixée à nouveau devant le Conseil d'Etat, celui-ci accorda, par une ordonnance du 5 mai 1995, un délai de trente jours pour poser une nouvelle question à la Cour, ce qui fut fait à l'audience du 29 septembre 1995.

Considérant qu'à la suite de l'arrêt précité de la Cour, le requérant avait rectifié son erreur et rectifiant d'ailleurs le libellé de la question, le Conseil d'Etat pose à la Cour la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

III. La procédure devant la Cour

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 15 février 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 27 février 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 29 février 1996.

Des mémoires ont été introduits par :

- K. Rockson, demeurant à 1050 Bruxelles, chaussée de Wavre 117, par lettre recommandée à la poste le 12 avril 1996;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 12 avril 1996.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 avril 1996.

Par ordonnances des 27 juin 1996 et 23 janvier 1997, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 15 février 1997 et 15 août 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 17 octobre 1996, le président M. Melchior 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 14 novembre 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 18 octobre 1996.

A l'audience publique du 13 novembre 1996 :

- ont comparu :
 - . Me I. de Viron *loco* Me Cl. Nimal, avocats au barreau de Bruxelles, pour K. Rockson;
 - . Me P. Legros et Me Ph. Coenraets, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel 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.1.1. Tout d'abord, c'est à tort que l'on prétendrait que l'article 57/11 de la loi du 15 décembre 1980 violerait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la Commission permanente de recours des réfugiés statuerait sur un droit subjectif civil au sens de l'article 144 de la Constitution.

Les demandes soumises à la Commission permanente de recours des réfugiés ne concernent pas un droit subjectif. Aucun « droit » d'asile n'est en effet accordé ni par la Convention européenne des droits de l'homme ni même par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Ce prétendu droit n'est en réalité qu'un droit appartenant à tout Etat d'accorder l'asile à ceux qui répondent à la définition de réfugié au sens de la Convention de Genève, et non un droit appartenant à tout demandeur d'asile. La seule obligation des Etats est celle de ne pas refouler un réfugié vers les frontières d'un pays dont les autorités compétentes ont établi qu'il y craint pour sa vie ou sa liberté. Le candidat-refugié débouté en l'espèce ne s'est vu délivrer qu'un « simple ordre de quitter le territoire, modèle B », qui ne lui impose que de quitter le Royaume et non de gagner un quelconque autre Etat.

Les demandes soumises à la Commission permanente de recours des réfugiés ne concernent pas davantage un droit civil. Ceci aurait alors justifié que le législateur confie au pouvoir judiciaire toute la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié. Or, le législateur, par application de l'article 145 de la Constitution, a confié cette mission au Commissaire général aux réfugiés et à la Commission permanente de recours des réfugiés, juridictions administratives qui statuent sur un droit qu'il faut dès lors considérer, par application du critère organique, comme un droit politique. Même en adoptant le critère matériel, c'est à bon droit que le législateur a pu attribuer à des juridictions administratives la connaissance des griefs des demandeurs d'asile. En effet, sur le plan matériel non plus, le droit en cause ne saurait être tenu pour un droit civil : les demandeurs d'asile dont la demande a été déclarée non fondée par l'autorité compétente ne peuvent valablement invoquer la violation imminente d'un droit civil consistant en une persécution au sens de la Convention de Genève puisque l'instance spécialement habilitée et équipée à cet effet a précisément constaté que ces personnes n'avaient pas de craintes fondées de persécution au sens de la Convention de Genève.

Pour le surplus, les demandes qui peuvent être soumises à la Commission permanente de recours des réfugiés ne sont pas non plus des droits civils au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et ce, selon une jurisprudence constante de la Commission européenne des droits de l'homme.

A.1.2. C'est à tort, ensuite, que l'on prétendrait que l'article 57/11 opérerait une distinction illicite au sens des articles 10, 11 et 191 de la Constitution.

Il n'y a tout d'abord aucune distinction illicite établie entre Belges et étrangers puisque l'article 191 de la Constitution permet que la loi apporte des dérogations au principe selon lequel l'étranger jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens et qu'en toute hypothèse, l'étranger visé par la disposition constitutionnelle doit se trouver régulièrement sur le territoire de la Belgique.

Il n'y a pas non plus de distinction illicite entre étrangers eux-mêmes puisqu'il faut constater qu'il n'existe pas de catégorie d'étrangers qui puissent introduire contre les décisions administratives les concernant des recours aussi développés et entourés d'autant de garanties que les étrangers qui disposent d'un recours devant la Commission permanente de recours des réfugiés. Il en résulte qu'on ne peut conclure que les réfugiés déboutés qui peuvent s'adresser à la Commission seraient discriminés par rapport à d'autres catégories d'étrangers. La Commission permanente de recours des réfugiés est en effet une instance juridictionnelle rigoureusement indépendante qui dispose d'un pouvoir de décision qui s'impose au pouvoir exécutif.

Mémoire de K. Rockson

A.2. Après avoir exposé les faits et rappelé la procédure antérieure, K. Rockson estime qu'il n'a, à ce stade de la procédure, aucune observation à formuler et conclut qu'il plaise à la Cour de dire pour droit qu'en qualifiant de décisions portant sur un droit politique les décisions de fond du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de l'un de ses adjoints sur les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié et en confiant, en application des articles 144, 145 et 191 de la Constitution, la connaissance des recours à la juridiction administrative que constitue la Commission permanente de recours des réfugiés, l'article 57/11, § 1er, alinéa 1er, 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.

- B -

B.1. Il ressort des mémoires déposés devant la Cour ainsi que des pièces de la procédure qui s'est déroulée devant le Conseil d'Etat, et en particulier de la rectification par celui-ci de la question proposée par le requérant, que l'inégalité de traitement alléguée résulterait de l'attribution à la Commission permanente de recours des réfugiés d'un contentieux portant sur un droit civil et non sur un droit politique.

Il y aurait ainsi discrimination en ce qu'une partie à un contentieux portant sur un droit civil serait, à la différence des parties à d'autres contentieux portant sur des droits civils, soumise à une juridiction autre que les cours et tribunaux prévus par l'article 40 de la Constitution.

B.2. 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.3. La Cour n'est pas compétente pour vérifier directement si une norme législative viole l'article 144 de la Constitution. Toutefois, en disposant que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, l'article 144 accorde à tous une garantie qui ne peut être arbitrairement retirée à certains : s'il apparaissait qu'une catégorie de personnes est privée du droit de saisir les tribunaux à propos d'une contestation portant sur un droit civil, cette différence de traitement ne pourrait être justifiée puisqu'elle se heurterait à l'article 144 précité. Elle violerait donc l'article 10 de la Constitution.

B.4. Bien que, dans la motivation de sa décision de renvoi, le Conseil d'Etat ait qualifié de contentieux portant sur un droit politique les contestations relatives à la qualité de réfugié et au droit d'asile, il appartient à la Cour de vérifier si c'est à juste titre que le législateur, puisqu'il a confié ce contentieux à une juridiction administrative, a considéré implicitement les droits en cause comme des droits politiques.

B.5. Lorsqu'une autorité étatique statue sur une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, avec les effets liés à cette décision en ce qui concerne l'admission au séjour et à l'établissement, cette autorité agit dans l'exercice d'une fonction qui se

trouve dans un rapport tel avec les prérogatives de puissance publique de l'Etat qu'elle se situe en dehors de la sphère des litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution. Il s'ensuit qu'une contestation portant sur la qualité de réfugié est une contestation portant sur un droit politique.

B.6. Le législateur peut donc confier, en application de la possibilité que lui offre l'article 145 de la Constitution, le contentieux relatif à un tel droit politique à une juridiction administrative disposant en la matière d'une compétence de pleine juridiction, créée en application de l'article 146 de la Constitution.

La Commission permanente de recours des réfugiés est bien une telle juridiction. Sa nature juridictionnelle se déduit de sa composition et du 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), 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).

B.7. Compte tenu de l'article 145 de la Constitution, le fait d'attribuer la connaissance de litiges portant sur des droits politiques à une juridiction administrative plutôt que de laisser ce contentieux à une juridiction de l'ordre judiciaire ne peut constituer en soi une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En considérant comme portant sur un droit politique les décisions au fond du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de l'un de ses adjoints sur les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, et en confiant, en application des articles 144, 145 et 191 de la Constitution, la connaissance des recours à la juridiction administrative que constitue la Commission permanente de recours des réfugiés, l'article 57/11, § 1er, alinéa 1er, 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 18 mars 1997.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior