

Numéros du rôle : 1210, 1282, 1313 et 1323
Arrêt n° 39/99 du 30 mars 1999

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, posées par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges P. Martens, J. Delruelle, 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 des questions préjudicielles*

a. Par ordonnance du 25 novembre 1997 en cause de F. Zekaj et V. Zekaj contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 décembre 1997, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996 ayant modifié 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, combinés avec les articles 6 et/ou 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il interdit tout recours distinct contre les décisions des premiers présidents de la Commission permanente de recours des réfugiés ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1210 du rôle de la Cour.

b. Par ordonnance du 19 janvier 1998 en cause de I. Nikolskiy contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 janvier 1998, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996 ayant modifié 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, combinés avec les articles 6 et/ou 13 de la Convention européenne des droits de l'homme :

- en ce que les modalités y prévues pour faire choix effectif de la langue de la procédure diffèrent de celles prévues à l'article 2 de la même loi;

- en ce qu'il exclut tout recours distinct contre la décision préparatoire des premiers présidents, et spécialement tout recours de référé (civil ou administratif) ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1282 du rôle de la Cour.

c. Par ordonnance du 10 mars 1998 en cause de I. Masleinnikov et A. Lourova contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 mars 1998, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996 ayant modifié 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, combinés avec les articles 6 et/ou 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il exclut tout recours distinct contre la décision préparatoire des premiers présidents, et spécialement tout recours de référé (civil ou administratif) ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1313 du rôle de la Cour.

d. Par ordonnance du 30 mars 1998 en cause de J. Aldulemy contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 avril 1998, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« La coexistence des articles 2 et 8 de la loi du 10 juillet 1996 modifiant la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, n'est-elle pas contraire aux dispositions des articles 10 et 11 de la Constitution belge et, subsidiairement, à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où l'article 8 précité ne semble pas permettre, dans tous les cas, à l'étranger, qui introduit un recours, d'assurer sa défense au mieux de ses intérêts, comme semble le lui permettre l'article 2 de ladite loi ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1323 du rôle de la Cour.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les demandes introduites devant le Tribunal de première instance de Bruxelles tendent à faire interdire à l'Etat belge ou à l'Etat belge et à la Commission permanente de recours des réfugiés de poursuivre la procédure d'examen de la qualité de réfugié des demandeurs en langue néerlandaise.

Affaire portant le numéro 1210 du rôle

Les demandeurs ont vu leur demande de reconnaissance du statut de réfugié déclarée recevable et leur dossier transmis au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides pour examen au fond.

Le 29 avril 1997, ce dernier a adopté deux décisions de refus de reconnaissance de ce statut de réfugié. Les demandeurs ont introduit un recours contre ces décisions et indiqué dans leur requête qu'ils souhaitent que le recours bénéficie d'une procédure en langue française, un compatriote proposant d'assurer la traduction nécessaire au bon déroulement de l'audition. Ils ont, par deux mises en demeure, demandé la poursuite de la procédure en langue française. Leur cause a été attribuée à une chambre néerlandophone de la Commission permanente de recours des réfugiés, en application de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996. Avant cette décision, il est constant que leur dossier avait fait l'objet d'un traitement en français, avec l'assistance d'un interprète. Le français est d'ailleurs la langue que les demandeurs ont choisie pour entamer leur processus d'intégration.

Le Tribunal relève que tant le respect des droits de la défense que celui de la *ratio legis* de la loi du 10 juillet 1996 semblent conduire à ordonner la poursuite de la procédure en langue française, langue choisie par les demandeurs. Il relève cependant que l'article 8, *in fine*, prévoit que la décision des premiers présidents de la Commission permanente de recours des réfugiés n'est pas susceptible de recours distinct et pose la question préjudicielle mentionnée plus haut.

Affaire portant le numéro 1282 du rôle

Le demandeur a introduit une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Le 13 juin 1995, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides a émis un avis favorable au séjour du demandeur; le 28 avril 1997, il lui notifia en français une décision de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié, après l'avoir entendu avec l'aide d'un interprète. Le 9 mai 1997, le demandeur a introduit devant la Commission permanente de recours des réfugiés un recours contre cette décision de refus en y mentionnant expressément faire choix du français comme langue à utiliser pendant toute la durée de la procédure. La Commission permanente décida, le 13 mai 1997, conformément à l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996, de confier le dossier à une chambre néerlandophone de la Commission.

Le Tribunal rappelle l'arrêt de la Cour n° 77/97 du 17 décembre 1997 mais observe que la Cour ne s'est prononcée que sur l'hypothèse où le demandeur d'asile avait sollicité l'assistance d'un interprète ou n'avait pas fait choix d'une des deux langues, ce qui n'est pas le cas dans la présente espèce, que la Cour a expressément souligné que, selon les travaux préparatoires, le législateur entendait garantir le droit, pour le demandeur d'asile, lorsqu'il parle effectivement le français ou le néerlandais, d'être entendu dans la langue de son choix et qu'elle relève que les dispositions contestées n'affectent pas le droit, pour les demandeurs d'asile, de choisir expressément le français ou le néerlandais comme langue de la procédure, à la condition cependant que l'intéressé déclare ne pas vouloir d'interprète.

Le Tribunal relève que l'article 2 de la loi du 10 juillet 1996 dispose que si l'étranger ne déclare pas requérir l'assistance d'un interprète, il peut choisir le français ou le néerlandais comme langue de l'examen. Dans ce cas, il ne faut pas une déclaration expresse du demandeur selon laquelle il ne veut pas d'interprète, il suffit que sa requête n'indique rien à ce sujet. Eu égard aux travaux préparatoires de la loi, le Tribunal se demande s'il peut se justifier qu'on impose à un demandeur d'asile qui parle le français et qui ne requiert pas l'assistance d'un interprète le traitement de son recours en néerlandais.

Le Tribunal se demande aussi quelle est encore la portée de la disposition de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi, qui prévoit que l'intéressé « indique irrévocablement dans son recours devant la Commission permanente de recours des réfugiés s'il requiert l'assistance d'un interprète, dans la mesure où, à défaut d'une telle indication, et malgré son choix exprimé pour le français ou le néerlandais, il est encore loisible aux premiers présidents d'attribuer l'examen de ce recours à une chambre de l'autre rôle linguistique, en fournissant au demandeur un interprète qu'il n'a pourtant pas demandé lors de son recours ». Le Tribunal relève que la Cour ne s'est pas

prononcée dans son arrêt n° 77/97 du 17 décembre 1997 sur l'éventuelle discrimination instaurée par la différence de régime entre l'article 2 et l'article 8 de la loi.

Le Tribunal relève enfin que dans cet arrêt, la Cour n'a pas examiné si l'article 8 de la loi ne violait pas la règle du recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et/ou celle du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention. Il décide dès lors de poser la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

Affaire portant le numéro 1313 du rôle

Les demandeurs ont introduit une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides leur notifia en français une décision de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié contre laquelle ils introduisirent un recours devant la Commission permanente de recours des réfugiés en y mentionnant expressément faire choix du français comme langue à utiliser pendant toute la durée de la procédure. Par décision du 30 juillet 1997 prise conformément à l'article 8, § 2, de la loi du 10 juillet 1996, leur dossier fut confié à une chambre néerlandophone.

Le Tribunal rappelle l'arrêt de la Cour n° 77/97 du 17 décembre 1997, mais pour des raisons semblables à celles qui ont été mentionnées dans l'affaire portant le numéro 1282 du rôle concernant l'absence de recours distinct contre la décision des premiers présidents, il décide de poser la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

Affaire portant le numéro 1323 du rôle

Le demandeur, candidat réfugié politique, a fait d'abord l'objet d'une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire rédigée en français. Il a introduit un recours. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides a estimé que le recours était recevable puis a refusé la reconnaissance de la qualité de réfugié au demandeur. Ces décisions ont été rédigées en langue néerlandaise.

Le demandeur a introduit un recours devant la Commission permanente de recours des réfugiés. Il déclare expressément faire choix de la langue française, tout en estimant avoir le droit de se faire assister gratuitement d'un interprète. La décision prise en application de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996, qui date du 12 juillet 1997, confie cette affaire à une chambre néerlandophone de la Commission permanente de recours.

Le Tribunal rappelle l'arrêt de la Cour n° 77/97 du 17 décembre 1997 déjà cité mais relève que la Cour ne semble pas avoir distingué le mécanisme mis en place par l'article 2 de la loi et celui de l'article 8. Il précise qu'il semble dès lors que dans le cas mis en place, certes à titre transitoire, par l'article 8 de la loi du 10 juillet 1996, la clarté et la sécurité juridique soulevées par la Cour en son arrêt n° 77/97 précité ne sont pas garanties. Il pose dès lors la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

III. La procédure devant la Cour

a) Dans l'affaire portant le numéro 1210 du rôle

Par ordonnance du 9 décembre 1997, 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 janvier 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 20 janvier 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- F. Zekaj et V. Zekaj, demeurant ensemble à 1430 Rebecq-Rognon, rue Marais Ascailles 1, par lettre recommandée à la poste le 20 février 1998;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 20 février 1998.

b) *Dans l'affaire portant le numéro 1282 du rôle*

Par ordonnance du 23 janvier 1998, 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 13 mars 1998; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 21 mars 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- I. Nikolskiy, demeurant à 4020 Liège, Square Micha 1/223, par lettre recommandée à la poste le 17 avril 1998;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 17 avril 1998.

c) *Dans l'affaire portant le numéro 1313 du rôle*

Par ordonnance du 23 mars 1998, 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.

Par ordonnance du 25 mars 1998, le président a abrégé à trente jours le délai pour introduire un mémoire.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 30 mars 1998; l'ordonnance abrégant le délai et l'ordonnance de jonction ont été notifiées par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 avril 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 17 avril 1998;
- I. Masleinnikov et A. Lourova, demeurant ensemble à 4000 Liège, rue des Guillemins 108, par lettre recommandée à la poste le 20 avril 1998.

d) *Dans l'affaire portant le numéro 1323 du rôle*

Par ordonnance du 8 avril 1998, 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.

Par ordonnance du 29 avril 1998, le président a abrégé à trente jours le délai pour introduire un mémoire.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 30 avril 1998; l'ordonnance abrégeant le délai et l'ordonnance de jonction ont été notifiées par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 mai 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 2 juin 1998;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 3 juin 1998.

e) *Dans les quatre affaires*

Par ordonnances du 28 janvier 1998, du 25 mars 1998 et du 29 avril 1998, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnances du 27 mai 1998 et du 26 novembre 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 9 décembre 1998 et 9 juin 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Les mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 juillet 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- F. Zekaj et V. Zekaj, par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 1998;
- I. Nikolskiy, par lettres recommandées à la poste le 16 juillet 1998 et le 28 juillet 1998 ;
- I. Masleinnikov et A. Lourova, par lettres recommandées à la poste le 16 juillet 1998 et le 28 juillet 1998.

Par ordonnance du 18 novembre 1998, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 9 décembre 1998 après avoir invité les parties à répondre à l'audience à la question suivante :

« Faut-il déduire de la différence dans l'emploi des termes entre l'article 2 de la loi du 10 juillet 1996, en vertu duquel si l'étranger *ne déclare* pas requérir l'assistance d'un interprète, il peut choisir le français ou le néerlandais comme langue de l'examen, et l'article 8 de la même loi, en vertu duquel si l'étranger *déclare* ne pas requérir l'assistance d'un interprète (italiques ajoutés), il peut choisir le français ou le néerlandais comme langue de la procédure, que dans le second cas, à la différence du premier, le choix de la langue dépendrait d'une déclaration explicite faisant apparaître qu'un interprète n'est pas requis et, dans l'affirmative, par quoi cette distinction est-elle justifiée ? »

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 20 novembre 1998.

A l'audience publique du 9 décembre 1998 :

- ont comparu :

. Me T. Frankin, avocat au barreau de Bruxelles, pour F. Zekaj et V. Zekaj;

. Me E. Therer *loco* Me V. Puzaj, avocats au barreau de Liège, pour I. Nikolskiy, I. Masleinnikov et A. Lourova;

. Me P. Legros et Me J. Sohier, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs J. Delruelle et A. Arts ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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 -

Position des parties demanderesses dans l'affaire portant le numéro 1210 du rôle

A.1.1. Conformément aux dispositions internes à notre ordre juridique, tels les articles 30, 144 et 145 de la Constitution, les articles 7 et 11 du Code civil, les articles 1er, § 1er, et 41, § 1er, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, les parties demanderesses considèrent avoir le droit au choix de la langue dans les relations qu'elles nouent avec des interlocuteurs relevant de la sphère administrative. Les parties ont réalisé des efforts importants pour maîtriser la langue française dans le but de concrétiser leur volonté d'insertion mais aussi de contribuer de la manière la plus active possible à l'instruction de leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Elles répondent ainsi à une véritable obligation générale mise à leur charge de participer de manière active à la procédure. Ceci est impossible sans la maîtrise de la langue de la procédure. Un changement inopiné dans la langue de cette procédure constitue un problème insurmontable pour les parties demanderesses et rend plus complexe la consultation des pièces du dossier.

Il résulte de l'arrêt n° 14/97 de la Cour que la Commission permanente de recours des réfugiés est une juridiction administrative qui s'est vu confier par le législateur un contentieux relatif à un droit politique, la reconnaissance de la qualité de réfugié. Il s'agit d'un contentieux de pleine juridiction, ce qui oblige la Commission permanente à arbitrer les contestations relatives aux aspects procéduraux survenant devant elle, tel le problème de la détermination de la langue de la procédure. Ne pouvant concerner des droits politiques au sens strict, les décisions statuant sur les aspects procéduraux de l'instruction de l'examen de la reconnaissance de la qualité de réfugié, telle la décision des premiers présidents statuant sur la langue de la procédure, se prononcent en réalité sur un droit civil.

« Le fait que la Commission permanente de recours des réfugiés soit une juridiction administrative, dotée d'un contentieux de pleine juridiction, implique qu'elle doive se prononcer sur des incidents de procédure soulevés devant elle. Mais ce faisant, on ne peut prétendre qu'elle se trouve alors 'dans l'exercice d'une

fonction qui se trouve dans [un] rapport tel avec les prérogatives de la 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 '. »

A.1.2. La décision de déterminer la langue de la procédure, prise par les premiers présidents de la Commission permanente, ne peut faire l'objet auprès du Conseil d'Etat ni d'un recours en annulation ni d'une demande de suspension. Le seul recours possible est le recours en annulation contre la décision finale qui répond aux exigences de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme mais ne présente pas l'effectivité nécessaire pour répondre aux exigences de l'article 13 de cette Convention, en raison de l'absence d'effet suspensif et en raison du délai nécessaire pour que le Conseil d'Etat statue, ce qui rend cette décision inutile si le candidat réfugié a été entre temps expulsé.

Devant le refus de la Commission permanente de veiller au respect du droit au choix de la langue des demandeurs, au besoin en écartant l'application de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi litigieuse, par application de l'article 159 de la Constitution, les juridictions civiles ont été saisies.

Devant la violation manifeste d'un droit civil, le président du tribunal de première instance constituait le seul recours susceptible de rencontrer l'exigence d'effectivité prévue par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'arrêt n° 77/97 du 17 décembre 1997 de la Cour ne permet ni au président du Tribunal de première instance de Bruxelles siégeant en référé de trancher le litige dont il est saisi ni à la Cour, dans le cadre de la procédure dite de filtre, de renvoyer à un de ses arrêts ayant déjà tranché la question préjudicielle dont il s'agit.

A.1.3. En l'absence de recours effectif, l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et/ou 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Position du demandeur dans l'affaire portant le numéro 1282 du rôle

A.2.1. L'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996 introduit une discrimination non justifiée entre demandeurs d'asile selon que la demande est ou non antérieure à l'entrée en vigueur de cette loi, soit le 22 octobre 1996. Cette différence résulte de la comparaison du texte de l'article 8 avec le texte de l'article 2 de la loi. Dans le premier texte, l'étranger peut choisir le français ou le néerlandais s'il déclare ne pas requérir l'assistance d'un interprète; dans le second texte, cette possibilité lui est offerte s'il ne déclare pas requérir l'assistance d'un interprète. Cette différence de traitement ne peut pas se justifier et pénalise les demandeurs d'asile qui ont introduit leur demande avant le 22 octobre 1996, comme le demandeur.

Cette différence de traitement est d'autant plus grave qu'elle ne correspond nullement aux motifs qui ont inspiré l'adoption de l'article 8, § 2, alinéa 4. La disposition viole dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'absence de recours distinct contre la décision des premiers présidents déterminant la langue de la procédure viole par ailleurs ces mêmes dispositions.

A.2.2. C'est à tort que l'arrêt de la Cour n° 77/97 du 17 décembre 1997 est invoqué car il concerne une espèce totalement différente voire même opposée à la présente cause. Dans cet arrêt, la Cour conclut à la compatibilité de la disposition dans l'hypothèse où le demandeur d'asile a sollicité l'assistance d'un interprète ou n'a pas expressément fait choix du français ou du néerlandais. Or, en l'espèce, le demandeur n'a pas sollicité l'assistance d'un interprète et a fait choix de façon expresse du français. Il n'est donc pas question d'abus procédural au sens où l'entend le législateur et il y a lieu d'appliquer la volonté de ce législateur que soit garanti au demandeur d'asile qui connaît effectivement une des deux langues d'être entendu dans la langue de son choix.

A.2.3. Le demandeur séjourne depuis 1991 dans la partie francophone du pays et il a pu acquérir une parfaite connaissance du français. Dès lors, lorsqu'il introduisit, le 9 mai 1997, un recours contre la décision du

Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, il fit choix de la langue française pour toute la durée de la procédure, et ne sollicita pas l'assistance d'un interprète. Son cas est dès lors tout à fait différent des cas que voulait atteindre la loi du 10 juillet 1996, dont l'esprit était de vouloir contrer certains abus procéduraux.

Position des parties demanderesses dans l'affaire portant le numéro 1313 du rôle

A.3.1. L'absence de recours distinct contre la décision des premiers présidents de la Commission permanente de recours des réfugiés déterminant la langue de la procédure viole les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 6 et/ou 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Un recours en annulation devant le Conseil d'Etat introduit conjointement contre la décision au fond et la décision des premiers présidents fixant la langue de la procédure ne constitue pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, le Conseil d'Etat ne pouvant statuer avant que l'Office des étrangers ait notifié un ordre de quitter le territoire au demandeur, ce recours ne peut être qualifié d'effectif.

En l'espèce, les parties demanderesses ont expressément fait choix du français dans leur recours devant la Commission permanente de recours des réfugiés parce qu'elles parlent le français et souhaitent être entendues dans la langue qu'elles comprennent. Il n'y a donc pas eu de manoeuvre procédurale dans leur chef justifiant qu'on leur impose une des deux langues.

A.3.2. Les demandeurs vivent dans la partie francophone du pays depuis plus de cinq ans; ils parlent et maîtrisent parfaitement le français. Il est évident que les motifs du législateur ne s'appliquent pas à leur situation.

Position du Conseil des ministres dans les affaires portant les numéros 1210, 1282, 1313 et 1323 du rôle

A.4.1. L'arrêt de la Cour n° 77/97 du 17 décembre 1997 est rappelé. Pour les mêmes motifs, il y a lieu de répondre négativement aux questions préjudicielles.

Les principes d'égalité et de non-discrimination ne peuvent être en cause en l'espèce, puisque la disposition litigieuse concerne tous les demandeurs d'asile et rien qu'eux. Ces personnes ne peuvent pas être victimes d'une différence de traitement par rapport à d'autres catégories de justiciables, puisque la procédure de reconnaissance du statut de réfugié politique leur est propre.

D'autres arrêts de la Cour sont invoqués pour justifier des mesures législatives qui visent à contrecarrer des abus de procédure ou l'absence de procédure de référé administratif. En l'espèce, l'interdiction de tout recours distinct contre les décisions des premiers présidents de la Commission permanente de recours des réfugiés concernant l'utilisation de la langue française ou néerlandaise, qui répond au souci de contrecarrer les abus de procédure, ne prive nullement les demandeurs d'asile d'un recours, puisque, dans tous les cas, ils pourront attaquer en même temps que la décision concernant leur demande principale la décision interlocutoire par laquelle la langue de la procédure a été fixée.

Il faut relever enfin que l'acte par lequel l'autorité administrative détermine la langue de la procédure vise à assurer une répartition égalitaire des dossiers entre les deux rôles linguistiques et n'a aucune incidence sur le plan juridique puisqu'il ne préjuge en rien de la décision finale relative à la demande d'asile. En l'occurrence, l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi litigieuse ne prive nullement les demandeurs d'asile d'un recours, mais se limite à aménager des modalités d'exercice de ce recours.

A.4.2. A titre surabondant, il convient de s'interroger sur l'application des articles 6 et/ou 13 de la Convention européenne des droits de l'homme : la demande de reconnaissance du statut de réfugié ne paraît pouvoir être qualifiée de « contestation sur des droits et obligations de caractère civil » ou « d'accusation en matière pénale ». L'article 13 de la Convention n'apparaît pas davantage applicable puisqu'il doit se conjuguer avec une autre disposition normative de la Convention, ce qui ne paraît pas pouvoir être le cas en l'espèce. En outre, cette disposition n'est pas considérée comme étant une disposition ayant des effets directs en droit interne.

A.4.3. Dans l'affaire portant le numéro 1323 du rôle, le Conseil des ministres observe en outre que la différence mise en exergue par le juge judiciaire entre les dispositions des articles 2 et 8 de la loi du 10 juillet

1996 au regard du caractère facultatif de l'emploi des langues ne paraît pas effective, puisque dans l'une et l'autre de ces deux dispositions, le législateur a expressément prévu que l'étranger qui ne déclare pas requérir l'assistance d'un interprète peut choisir librement le français ou le néerlandais comme langue de la procédure. Il n'y a donc aucune différence de traitement et les dispositions soumises à la Cour ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Position du Gouvernement flamand (affaire portant le numéro 1323 du rôle)

A.5.1. La question préjudicielle ne satisfait pas aux conditions fixées par l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, qui n'autorise pas la Cour à contrôler la « coexistence » de deux dispositions légales au regard du principe d'égalité.

A.5.2. La question préjudicielle doit être reformulée comme suit :

« La disposition transitoire de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme en tant qu'elle permet qu'une procédure d'asile entamée dans une langue déterminée soit poursuivie dans une autre langue lorsque le demandeur d'asile en question a demandé l'assistance d'un interprète, en conséquence de quoi les premiers présidents de la Commission permanente de recours des réfugiés déterminent conjointement la langue de la procédure ? »

A.5.3. La question préjudicielle appelle une réponse analogue à celle donnée par la Cour dans son arrêt n° 77/97 déjà cité. N'y change rien, la circonstance que la disposition transitoire litigieuse permet qu'une procédure d'asile entamée dans une langue déterminée soit poursuivie dans une autre langue lorsque le demandeur d'asile en question a demandé l'assistance d'un interprète. En effet, l'intéressé disposait du droit de déclarer qu'il ne nécessitait pas l'assistance d'un interprète et pouvait par conséquent librement choisir le néerlandais ou le français comme langue de la procédure. Ce choix n'est nullement subordonné à la connaissance effective d'une de ces langues et peut par exemple être fait dans l'intérêt d'un conseil unilingue. Appliqué à l'espèce, cela signifie que l'intéressé pouvait faire poursuivre la procédure entamée à l'époque en français dans cette même langue. Que l'intéressé, en laissant à son avocat le choix de la langue de la procédure, se prive ainsi de l'assistance d'un interprète, n'est pas davantage injustifié. L'on peut difficilement exiger que l'autorité qui met un interprète à la disposition d'un demandeur qui ne comprend ni le néerlandais ni le français pour lui permettre de suivre et de défendre personnellement sa demande, doive en outre lui laisser le choix de la langue de la procédure parce que cette demande doit être suivie et défendue par un conseil qui ne maîtrise pas la langue de la procédure.

D'autre part, le droit de choisir librement un conseil n'est pas absolu. Ainsi le libre choix de l'avocat et donc d'un avocat unilingue peut-il malaisément impliquer que la langue de la procédure doive pouvoir être choisie librement.

Enfin, il convient d'observer que ni l'article 30 de la Constitution, ni les articles 6 ou 13 de la Convention européenne des droits de l'homme n'accordent un droit absolu d'être entendu et jugé dans la langue de son choix. Il en découle *a contrario* qu'il n'est pas question d'un libre choix de la langue de la procédure, que ce soit en matière administrative ou en matière judiciaire.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1. La loi du 10 juillet 1996 modifie la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, selon le cas, en complétant celle-ci ou en remplaçant certaines de ses dispositions.

L'article 2 insère, dans la loi du 15 décembre 1980, un article 51/4 rédigé comme suit :

« § 1er. L'examen de la déclaration ou de la demande visées aux articles 50 et 51 a lieu en français ou en néerlandais.

La langue de l'examen est également celle de la décision à laquelle il donne lieu ainsi que des éventuelles décisions subséquentes d'éloignement du territoire.

§ 2. L'étranger, visé à l'article 50 ou 51, doit indiquer irrévocablement et par écrit s'il a besoin de l'assistance d'un interprète lors de l'examen de la demande visée au paragraphe précédent.

Si l'étranger ne déclare pas requérir l'assistance d'un interprète, il peut choisir, selon les mêmes modalités, le français ou le néerlandais comme langue de l'examen.

Si l'étranger n'a pas choisi l'une de ces langues ou a déclaré requérir l'assistance d'un interprète, le Ministre ou son délégué détermine la langue de l'examen, en fonction des besoins des services et instances. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours distinct.

§ 3. Dans les éventuelles procédures subséquentes devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, la Commission permanente de recours des réfugiés et le Conseil d'Etat, il est fait usage de la langue choisie ou déterminée conformément au paragraphe 2.

Le paragraphe 1er, alinéa 2, est applicable. »

L'article 8 de la loi du 10 juillet 1996 prévoit quant à lui des dispositions transitoires, selon lesquelles :

« § 1er. Dès son entrée en vigueur, la présente loi est applicable à toutes les situations visées par ses dispositions.

§ 2. L'article 2 de la présente loi n'est toutefois pas applicable aux demandes de reconnaissance du statut de réfugié introduites avant la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou un de ses adjoints peut demander à l'étranger qui a fait la déclaration ou la demande visées aux articles 50 et 51 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers avant l'entrée en vigueur de la présente loi, s'il requiert l'assistance d'un interprète.

Si l'étranger déclare ne pas requérir l'assistance d'un interprète, il peut choisir le français ou le néerlandais comme langue de la procédure. Si, dans un délai d'un mois, il n'a pas réagi à la question de savoir s'il requiert un interprète ou s'il déclare requérir l'assistance d'un interprète, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou un de ses adjoints peut déterminer librement la langue de l'examen. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours distinct.

L'étranger qui a fait la déclaration ou la demande visées aux articles 50 et 51 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers avant l'entrée en vigueur de la présente loi, indique irrévocablement dans le recours introduit devant la Commission permanente de recours des réfugiés s'il requiert l'assistance d'un interprète. Si l'étranger déclare ne pas requérir l'assistance d'un interprète, il peut choisir le français ou le néerlandais comme langue de la procédure. S'il n'opte pas pour l'une de ces langues ou s'il déclare requérir l'assistance d'un interprète, les premiers présidents déterminent conjointement la langue de la procédure. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours distinct. »

Quant au choix de la langue de la procédure

B.2. La différence de traitement mentionnée aux questions posées dans les affaires inscrites sous les numéros 1282 et 1323 du rôle repose sur une interprétation littérale des deux dispositions comparées.

L'article 2 laisse le choix de la langue à l'étranger s'il « ne déclare pas » requérir l'assistance d'un interprète; l'article 8, § 2, alinéa 4, lui laisse ce choix s'il « déclare ne pas » requérir une telle assistance.

Le premier texte attacherait des effets à l'absence d'une demande, le second à l'expression d'une renonciation.

Il convient toutefois de se demander si les deux textes doivent recevoir une interprétation divergente.

B.3. La Cour constate tout d'abord que, dans le recours ayant donné lieu à son arrêt n° 77/97, qui était dirigé contre l'article 2 et contre l'article 8, il n'a pas été prétendu que les termes utilisés par ces deux dispositions auraient un sens différent. Le Conseil des ministres avait fait valoir :

« S'agissant des différences faites entre les demandeurs d'asile, le mécanisme mis en place garantit à chacun d'eux le droit de s'exprimer dans la langue de son choix, soit qu'il la choisisse comme langue de procédure – s'agissant du français ou du néerlandais -, soit, s'agissant d'une autre langue, qu'il sollicite l'assistance d'un interprète avec la possibilité d'obtenir la traduction des principaux actes de procédure; [...] » (A.6, alinéa 2).

La Cour a fait à son tour la constatation suivante :

« La Cour relève que les dispositions contestées n'affectent pas le droit, pour les demandeurs d'asile, de choisir expressément le français ou le néerlandais comme langue de procédure. En ce que les demandeurs d'asile peuvent ainsi déterminer la langue dans laquelle sera examinée leur demande, ils ne sont pas traités différemment des usagers des services centraux visés aux articles 41 et 42 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Ce n'est que lorsqu'ils requièrent l'assistance d'un interprète que les demandeurs d'asile perdent, à l'inverse des usagers des services centraux, cette faculté de choisir eux-mêmes la langue de la procédure. » (B.12.1)

Et elle en a déduit :

« Cette mesure apparaît raisonnablement justifiée au regard des objectifs poursuivis par le législateur. Le fait, pour un demandeur d'asile, de solliciter l'assistance d'un interprète permet en effet de présumer qu'il n'a aucune connaissance du néerlandais ni du français ou qu'il n'a d'une de ces langues qu'une maîtrise imparfaite, et en tout cas insuffisante pour assumer, de façon autonome, le suivi et la défense de sa demande en l'une ou l'autre de ces deux langues. [...] » (B.12.2)

Il s'ensuit que, tant l'article 2 que l'article 8 ont résisté au contrôle de constitutionnalité parce que l'un et l'autre permettent à l'autorité de choisir la langue de la procédure à l'égard d'un

demandeur d'asile qui sollicite l'assistance d'un interprète. A aucun moment il n'a été prétendu ou admis que l'article 8 offrirait le même choix aux premiers présidents de la Commission permanente de recours des réfugiés à l'égard du demandeur d'asile qui a choisi sans équivoque l'une ou l'autre des langues permises mais qui n'a pas, en outre, déclaré ne pas requérir l'assistance d'un interprète.

B.4. La Cour observe ensuite que tant le Conseil des ministres que le Gouvernement flamand interprètent ces dispositions comme ayant une portée identique. En effet, le Conseil des ministres écrit, dans l'affaire portant le numéro 1323 du rôle :

« La différence mise en exergue par le juge judiciaire entre les dispositions des articles 2 et 8 de la loi du 10 juillet 1996 au regard du caractère facultatif de l'emploi des langues ne paraît pas effective, puisque dans l'une et l'autre de ces deux dispositions le législateur a expressément prévu que l'étranger qui ne déclare pas requérir l'assistance d'un interprète peut choisir librement le français ou le néerlandais comme langue de la procédure (article 2, § 2, alinéa 2 et article 8, § 2, alinéa 3 de la loi). »

Quant au Gouvernement flamand, dans la reformulation qu'il suggère, il écrit que l'article 8, § 2, alinéa 4, permet que la langue initialement utilisée soit changée « lorsque le demandeur d'asile en question a demandé l'assistance d'un interprète », ce qui implique qu'un tel changement ne soit pas possible lorsqu'il n'a pas demandé une telle assistance, même s'il n'a pas déclaré explicitement ne pas la vouloir.

B.5. La Cour observe encore que rien dans les travaux préparatoires n'indique que le législateur aurait voulu – et encore moins qu'il aurait justifié – deux régimes distincts selon qu'on se trouve dans le champ d'application de l'article 2 ou de la disposition transitoire inscrite à l'article 8. C'est pour tenir compte d'une observation du Conseil d'Etat que l'article 2 a été écrit dans sa version actuelle. Le législateur n'a pas modifié la rédaction de l'article 8 mais n'a exprimé aucune raison qui justifierait cette disparité de rédaction.

B.6. La différence entre les deux textes ne saurait, pour ce qui est du choix entre le français et le néerlandais respectivement comme langue de l'instruction administrative et de la procédure contentieuse, emporter une différence juridique : l'autorité, tant celle qui est visée à l'article 51/4, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 que celle qui est visée à l'article 8 de la loi du 10 juillet 1996, ne peut désigner le français ou le néerlandais comme langue de l'instruction ou de la procédure que lorsque le candidat-réfugié, au moment déterminé par la loi, n'a opté ni pour le français ni pour le néerlandais comme langue devant être utilisée ou lorsqu'il a demandé l'assistance d'un interprète.

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

Quant au recours distinct

B.8.1. Les questions concernent la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, « combinés avec les articles 6 et/ou 13 de la Convention européenne des droits de l'homme », de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996, en ce que cette disposition empêche qu'un recours distinct soit formé contre la décision des premiers présidents de la Commission permanente de recours des réfugiés relative à la langue de la procédure.

B.8.2. La disposition litigieuse n'a pas pour effet d'interdire à l'étranger concerné de contester la décision des premiers présidents. Elle a pour seul effet de ne permettre cette contestation que dans le recours en cassation qui pourra être exercé devant le Conseil d'Etat contre la décision de la commission statuant sur le recours de l'intéressé.

B.8.3. Sans qu'il y ait lieu d'examiner si les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme sont applicables en l'espèce, il suffit de constater que la mesure en cause ne peut être considérée comme discriminatoire. Il appartient au législateur, spécialement dans les procédures

dont il veut accélérer le traitement dans l'intérêt de toutes les parties en cause, d'apprécier si une décision qui concerne l'instruction d'un litige sans toucher au fond de celui-ci peut, dès qu'elle a été prise, faire l'objet d'un recours distinct ou si elle ne peut être attaquée qu'avec la décision définitive.

B.8.4. La Cour n'aperçoit pas par rapport à quelles catégories de personnes qui leur seraient comparables la catégorie d'étrangers visés par la disposition en cause serait discriminée. Elle constate que plusieurs dispositions figurant soit dans des lois particulières, soit dans le Code judiciaire excluent les recours contre des décisions d'avant-dire droit (articles 642, alinéa 1er, 1003, 1013, 893 du Code judiciaire) ou ne permettent d'exercer un tel recours qu'avec le jugement définitif (articles 944 et 1050, alinéa 2, du Code judiciaire).

En ce qui concerne en particulier le choix de la langue, plusieurs dispositions de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire excluent tout recours (article 4, § 2, alinéa 2, article 7, § 2, articles *7bis*, § 1er, alinéa 3, article 8, article 9, alinéa 4, article 18, § 3, article 26, alinéa 3, article 33, alinéa 2, et article 36, alinéa 4).

B.8.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 10 juillet 1996 modifiant 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 en tant que, de même que l'article 2 de la loi, il permet à l'autorité de choisir la langue de la procédure à l'égard du demandeur d'asile qui a sollicité l'assistance d'un interprète.

La même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle prévoit que la décision des premiers présidents de la Commission permanente de recours des réfugiés qui déterminent conjointement la langue de la procédure n'est susceptible d'aucun recours distinct.

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 30 mars 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior