

Numéro du rôle : 4720
Arrêt n° 45/2010 du 29 avril 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 39/60 et 39/81, alinéas 2 à 4, 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 constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 193.435 du 19 mai 2009 en cause de Tedde Okum contre l'Etat belge, représenté par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 juin 2009, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 39/60 et 39/81, alinéas 2 à 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ces deux derniers alinéas y ayant été insérés par l'article 4 de la loi du 4 mai 2007 modifiant les articles 39/20, 39/79 et 39/81 de ladite loi du 15 décembre 1980, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'étranger qui introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers un recours de pleine juridiction contre une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, ne peut pas déposer de mémoire en réplique alors que celui qui introduit un recours en annulation peut déposer un tel mémoire ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 12 janvier 2010 :

- a comparu Me F. Laheyne *loco* Me E. Derriks, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Melchior et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise 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 la procédure antérieure*

Le Conseil d'Etat est saisi d'un recours en cassation administrative d'un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers qui refuse au requérant la qualité de réfugié et le statut de protection subsidiaire. En ce qui concerne la procédure, cet arrêt écarte des débats un mémoire en réplique déposé par le requérant, au motif que l'article 39/60 de la loi du 15 décembre 1980 ne prévoit pas le dépôt d'autres pièces de procédure que la requête et la note d'observations. Le requérant devant le Conseil d'Etat prend un deuxième moyen de la violation des articles 39/60 et 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 et des articles 10 et 11 de la Constitution, dans lequel il soutient qu'une discrimination est créée entre étrangers selon qu'ils introduisent un recours en annulation, procédure au cours de laquelle le dépôt d'un mémoire en réplique est prévu, ou un recours de plein contentieux contre une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, procédure au cours de laquelle ils n'ont pas la possibilité de déposer un mémoire en réplique. Dans le cadre de l'examen de ce moyen, le Conseil d'Etat pose à la Cour la question précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres rappelle que la distinction entre le contentieux de l'asile et le contentieux de l'immigration repose sur le critère objectif de la différence de nature des droits en jeu. Il indique que le but poursuivi par le législateur, lors de l'élaboration des lois du 15 septembre 2006, était de mettre en place une procédure efficace et rapide tout en préservant les droits tant des demandeurs d'asile que des étrangers dans le contentieux de l'immigration. Ce souci a conduit le législateur à opter pour une procédure simplifiée, aussi bien dans le contentieux de l'annulation que dans le contentieux de pleine juridiction, dans laquelle seuls deux écrits de procédure sont prévus : la requête de la partie requérante et la note de la partie défenderesse. Les parties disposent encore de la possibilité de faire valoir leurs observations à l'audience, sans pouvoir ajouter de nouveaux moyens à ceux qui sont déjà exposés dans leurs écrits. Une exception à ce principe existe en matière d'asile, dès lors que tout élément nouveau au sens de l'article 39/76 invoqué par les parties, même lors de leurs déclarations à l'audience, doit être pris en compte par le Conseil, de nouveaux écrits de procédure étant prévus dans cette hypothèse.

A.2. Lors de l'élaboration de la loi du 4 mai 2007, le législateur a jugé utile d'introduire, au contentieux de l'annulation, une nouvelle dérogation à la règle des deux écrits de procédure, en permettant au requérant de déposer un écrit supplémentaire. Cette modification était justifiée par la spécificité du contentieux de l'annulation, dans lequel la réplique de la partie requérante porte principalement sur des contestations juridiques, d'autant plus que dans ce contentieux, le débat juridique est, à ce stade, porté pour la première fois devant la juridiction administrative. En revanche, dans le contentieux de l'asile, les arguments échangés portent principalement sur l'établissement des faits qui justifient les craintes invoquées par le demandeur, et non sur des questions juridiques. Par ailleurs, le Conseil des ministres souligne que, comme dans la procédure analogue devant le Conseil d'Etat, l'article 39/81 instaure une présomption de défaut d'intérêt dans le chef de la partie requérante qui s'abstient de déposer un mémoire en réplique. Il considère qu'une telle présomption de défaut d'intérêt n'aurait manifestement pas sa place dans le contentieux de l'asile et serait en contrariété avec les obligations internationales contractées par la Belgique et avec les directives européennes en la matière.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle concerne les articles 39/60 et 39/81, alinéas 2 à 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Ces dispositions sont relatives à la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers.

B.1.2. Les compétences que l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 attribue au Conseil du contentieux des étrangers sont d'une double nature :

- sur la base du paragraphe 1er de l'article 39/2, le Conseil du contentieux des étrangers connaît, lorsqu'il statue en matière d'asile et de protection subsidiaire, des recours introduits à

l'encontre des décisions du Commissaire général; il s'agit de la compétence qui était précédemment attribuée, en matière d'asile, à la Commission permanente de recours;

- sur la base du paragraphe 2 de cet article, le Conseil du contentieux des étrangers agit en qualité de juge d'annulation lorsqu'il statue sur les autres recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir; il s'agit de la compétence qui était précédemment attribuée au Conseil d'Etat.

Par conséquent, les compétences qui sont attribuées au Conseil du contentieux des étrangers diffèrent selon que le Conseil exerce ses compétences sur la base du paragraphe 1er ou du paragraphe 2 de l'article 39/2.

B.1.3. L'article 39/60 de la loi du 15 décembre 1980 fait partie des dispositions de procédure communes aux deux contentieux, et s'énonce comme suit :

« La procédure est écrite.

Les parties et leur avocat peuvent exprimer leurs remarques oralement à l'audience. Il ne peut être invoqué d'autres moyens que ceux exposés dans la requête ou dans la note ».

L'article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 concerne uniquement la procédure en annulation. Les alinéas 2 à 4 de cette disposition, insérés par la loi du 4 mai 2007, et avant leur modification par l'article 4 de la loi du 23 décembre 2009 portant des dispositions diverses en matière de migration et d'asile, disposent :

« Par dérogation à l'alinéa 1er et si ni l'article 39/73 ni les règles de procédure particulières visées à l'article 39/68 ne s'appliquent, le greffe envoie en temps utile une copie de la note d'observation à la partie requérante et informe en même temps celle-ci du dépôt au greffe du dossier administratif. La partie requérante dispose de quinze jours pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique. Si la partie adverse omet de transmettre une note d'observation dans le délai visé à l'article 39/72, § 1er, alinéa 1er, la partie requérante en est informée par le greffe. La partie requérante dispose de quinze jours pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique.

Si la partie requérante n'a pas déposé de mémoire en réplique dans le délai visé à l'alinéa 2, le Conseil statue sans délai, après avoir entendu les parties qui en ont fait la demande, et constate le défaut de l'intérêt requis. La même suite est réservée à l'égard de la partie requérante qui n'introduit pas un mémoire en réplique dans le délai prévu après que la demande de suspension d'un acte a été rejetée. La procédure est précisée dans l'arrêté visé à l'article 39/68.

Si la partie requérante a introduit un mémoire en réplique dans le délai prévu, la procédure est poursuivie, sous réserve de la possibilité d'appliquer les règles de procédure particulières visées à l'article 39/68, conformément aux dispositions visées à l'alinéa 1er ».

B.2. La juridiction *a quo* demande à la Cour s'il est discriminatoire que l'étranger qui introduit auprès du Conseil du contentieux des étrangers un recours contre une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne dispose pas de la possibilité d'introduire un mémoire en réplique, alors que l'étranger qui y introduit un recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, dispose de cette possibilité.

B.3. Lors de leur insertion dans la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, les dispositions en cause ne prévoyaient la possibilité pour le requérant d'introduire un mémoire en réplique ni dans le contentieux de l'annulation, ni dans celui concernant les recours contre les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Dans les deux procédures, chaque partie ne disposait dès lors que d'un écrit de procédure : la requête pour le requérant et la note pour la partie adverse.

La loi du 4 mai 2007 a prévu le dépôt, par le requérant, d'une pièce de procédure supplémentaire, le mémoire en réplique, lorsque le Conseil du contentieux des étrangers exerce ses compétences sur la base du paragraphe 2 de l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980. L'amendement à l'origine de l'insertion des alinéas 2 à 4 dans l'article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 4 mai 2007 est ainsi justifié :

« L'article 39/81 prévoit que la procédure d'annulation se déroule selon les mêmes modalités que la procédure de pleine juridiction. Ce renvoi implique également que dans un recours en annulation – qu'il soit précédé ou non d'une demande de suspension - la partie

requérante n'a pas la possibilité de répliquer aux arguments de droit que la partie adverse avance dans sa note. Dès lors que cette réplique porte principalement sur des contestations juridiques concernant la recevabilité et la légalité, il est souhaitable que la partie requérante ait la possibilité d'exposer ses arguments juridiques dans un mémoire en réplique ». (*Doc. parl., Chambre, 2006-2007, DOC 51-2845/002, p. 5*).

B.4. Il ressort de l'exposé des motifs que le législateur entendait améliorer et rationaliser les procédures dans les affaires relatives aux étrangers : « Il est évident qu'une procédure d'asile plus rapide en particulier, prenant en considération les droits des demandeurs d'asile, ne peut qu'être favorable aux véritables [réfugiés]. Une telle procédure est, par contre, dissuasive pour les étrangers qui font indûment appel à cette procédure » (*Doc. parl., Chambre, 2005-2006, DOC 51-2479/001, p. 17*). « La procédure proposée vise à diminuer de manière drastique la durée de traitement des demandes d'asile et des autres décisions, sans porter atteinte à une protection juridictionnelle effective » (*ibid.*, p. 19).

B.5. Les deux procédures devant le Conseil du contentieux des étrangers sont, le plus possible, développées de manière parallèle. Le législateur a néanmoins pu prendre en considération les spécificités de chaque contentieux pour établir le déroulement précis de chacune des procédures, et notamment pour fixer le nombre de pièces qui peuvent être déposées par chaque partie. A cet égard, il a pu tenir compte de la particularité du contentieux de l'annulation, dans lequel se noue généralement un débat de nature plus technique et juridique. Dans ce contentieux, il est possible que des arguments juridiques sur lesquels se fonde l'administration ne soient portés à la connaissance de l'étranger concerné et de son conseil que dans la note déposée par la partie adverse. Cette circonstance justifie que le législateur ait prévu ultérieurement par la loi du 4 mai 2007 que l'étranger requérant puisse répliquer à cette note par un écrit de procédure supplémentaire.

Dans les autres contentieux mentionnés en B.1.2, en revanche, le Conseil du contentieux des étrangers se prononce exclusivement sur la base du dossier de procédure, qui comprend le dossier administratif sur lequel le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides s'est appuyé pour parvenir à la décision administrative concernée, ainsi que les pièces de procédure, et le débat qui se noue devant lui porte en général principalement sur des questions

de fait. Il en découle que la différence de traitement critiquée repose sur un critère objectif et pertinent.

B.6. L'article 39/60 de la loi du 15 décembre 1980 précise que « les parties et leur avocat peuvent exprimer leurs remarques oralement à l'audience ». Le caractère écrit de la procédure interdit que de nouveaux moyens soient présentés à l'audience, mais il ne peut empêcher les parties de répliquer oralement à l'audience aux arguments de fait et de droit qui auraient été invoqués pour la première fois dans les derniers écrits de procédure. Il en va d'autant plus ainsi lorsqu'elles ne disposent, chacune, que d'un seul écrit de procédure, et que l'audience est dès lors le seul moment où il est loisible à la partie requérante de répondre aux arguments développés par la partie adverse dans sa note.

B.7. Par ailleurs, la loi du 15 décembre 1980 prévoit que le Conseil du contentieux des étrangers prend en compte les « nouveaux éléments » présentés lors de l'examen du recours intenté contre les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dans les conditions établies par l'article 39/76. Par l'arrêt n° 81/2008 du 27 mai 2008, la Cour a jugé que cette disposition devait être lue, pour être conforme à la volonté du législateur de doter le Conseil d'une compétence de pleine juridiction en cette matière, comme imposant au Conseil d'examiner tout élément nouveau présenté par le requérant qui soit de nature à démontrer de manière certaine le caractère fondé du recours, et d'en tenir compte. Elle a considéré également que les conditions mises à l'examen des nouveaux éléments ne peuvent faire obstacle à la compétence de pleine juridiction du Conseil en cette matière, et que dès lors la condition que les éléments nouveaux trouvent un fondement dans le dossier de procédure ne pouvait permettre d'écarter que les éléments qui ne présentent pas de lien avec la crainte exprimée dans la demande d'asile et au cours de l'examen administratif de celle-ci (B.29.5 et B.29.6).

B.8. Lorsque, sur la base de l'article 39/76, § 1er, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil du contentieux des étrangers estime lui-même que des « éléments nouveaux » doivent être pris en compte dans l'affaire, l'article 39/76, § 1er, alinéa 6, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit expressément que si le Commissaire général introduit à cette occasion un rapport écrit au sujet de ces nouveaux éléments, la partie requérante doit déposer

une note en réplique au sujet de ce rapport dans le délai fixé par le juge. Les droits de la défense ne sont donc pas violés. Par ailleurs, la décision du Conseil du contentieux des étrangers peut encore faire l'objet d'un recours en cassation au Conseil d'Etat.

B.9. Compte tenu des garanties rappelées en B.6 à B.8, l'absence de possibilité de déposer un mémoire en réplique dans d'autres cas que ceux prévus explicitement par la loi n'a donc pas d'effets disproportionnés pour l'étranger qui introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers un recours contre une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Compte tenu de ce qui est dit en B.6 à B.8, les articles 39/60 et 39/81, alinéas 2 à 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'étranger qui introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers un recours contre une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne peut pas déposer de mémoire en réplique.

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 29 avril 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens