

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.403 du 11 septembre 2019

A. 222.021/XI-21.474

En cause : **1. l'a.s.b.l. Association pour le Droit des Étrangers,**
2. l'a.s.b.l. Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et les Étrangers,
3. l'a.s.b.l. Service International de Recherche, d'Éducation et d'Action sociale,
4. l'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme,
5. l'a.s.b.l. Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie,

ayant élu domicile chez
M^c Thomas MITEVOY, avocat,
chaussée de Haecht 55
1210 Bruxelles,

contre :

1. l'État belge, représenté par
le Ministre des Affaires sociales et de la Santé
publique, et de l'Asile et la Migration,

2. l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête du 21 avril 2017, les parties requérantes sollicitent l'annulation de "l'arrêté royal du 14 février 2017 «modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers», publié au *Moniteur belge* le 21 février 2017".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et ampliatif ont été régulièrement échangés.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties adverses le 20 février 2019.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé une note le 5 avril 2019 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinquies} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une lettre du 10 avril 2019, le greffe a notifié à la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

Par une lettre du 16 avril 2019, la partie adverse a demandé à être entendue et a remis une note d'audience.

Par une ordonnance du 28 mai 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 juin 2019.

M. Yves HOUYET, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Thomas MITEVOY et Loïca LAMBERT, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Joëlle MATRAY, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Annulation de l'acte attaqué

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement

du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure par lettre recommandée à la poste dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

Les parties adverses n'ont pas réagi dans le délai imparti. La première partie adverse a toutefois demandé à être entendue.

La première partie adverse a communiqué une note d'audience dans laquelle elle défend la légalité de l'arrêté attaqué. Par contre, ni dans la note d'audience, ni dans sa plaidoirie à l'audience, son conseil ne justifie le fait qu'elle n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai requis.

Or, la demande d'être entendu, prévue à l'article 14^{quinquies} de l'arrêté du Régent déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, ne permet à la partie adverse que de justifier l'absence de demande de poursuite de la procédure dans le délai prescrit. Si la première partie adverse entendait contester les conclusions du rapport de l'auditorat concluant à l'annulation du règlement entrepris, il lui appartenait de demander la poursuite de la procédure et de déposer un dernier mémoire. Or, elle ne l'a pas fait et elle ne le justifie nullement. Il n'y a donc pas lieu d'avoir égard au contenu de la note d'audience qui ne justifie pas le fait que la première partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai requis.

Dans son rapport, Monsieur le premier auditeur chef de section estime que la seconde branche du premier moyen, pris de la violation des articles 10, 11, 33, 105, 108, 170, 172 et 191 de la Constitution, de la violation des articles 195 et 196 de la loi-programme du 19 décembre 2014 et de l'excès de pouvoir, est fondée.

Il expose que :

- " 1.- Avec les parties requérantes, il y a lieu de considérer qu'elles ont bien intérêt à cette branche de leur moyen.

En effet, si la partie adverse estime que suivant le raisonnement des parties requérantes, le coût de la redevance litigieuse doit être adapté selon les différentes variétés de demande de séjour et qu'il en résulte, nécessairement, que ce raisonnement est de nature à augmenter le coût de la redevance pour certaines catégories d'étrangers, «ce qui est contraire à l'objectif que les requérantes déclarent poursuivre par le truchement de leur recours», il suffit de relever qu'à défaut, pour l'État belge, de démontrer sérieusement que le coût du traitement d'une demande moyenne de base équivaut bien à 268 euros, et en l'espèce, qu'en conclusion d'une nouvelle étude réalisée en 2016, que ce montant équivaut bien au montant réévalué, - comme il l'affirme tant dans son mémoire en réponse qu'au dossier administratif déposé -, alors que l'examen au fond de la branche du

moyen démontre le contraire, c'est son raisonnement sur l'intérêt qui ne peut être suivi.

En cela, l'intérêt des associations requérantes est intimement lié au caractère fondé de la branche du moyen.

En outre, et plus fondamentalement, les parties requérantes ont bien intérêt à voir le Conseil d'État, - comme la Cour constitutionnelle l'y invite dans son arrêt du 22 février 2018 -, opérer le contrôle de la proportionnalité de la redevance litigieuse et de son augmentation.

2.- Dans le cadre de leur recours en annulation visant l'arrêté royal du 16 février 2015, les parties requérantes démontraient déjà que les montants fixés par cet arrêté royal (60 euros, 160 euros et 215 euros) n'étaient pas proportionnés au coût du service rendu. Or, l'arrêté royal du 14 février 2017 attaqué augmente de manière très importante ces montants :

- 350 euros en lieu et place de 215 euros;
- 200 euros en lieu et place de 160 euros.

Ce seul constat suffit à rendre l'augmentation litigieuse illégale, les montants de base étant déjà disproportionnés et établis sans le moindre sérieux.

Ainsi, l'étude initiale de la partie adverse ayant servi à fixer le montant de référence (268 euros) manque de sérieux et de rigueur. Dans ce sens, le calcul, important dans le raisonnement opéré, de la durée de traitement des dossiers et en particulier de la durée moyenne retenue pour prendre une décision négative n'est pas établi et évalué avec le minimum de sérieux requis.

Il est en outre affirmé dans le rapport initial, de manière péremptoire, qu' «... il y a sur base annuelle, environ 64.000 demandes d'étrangers s'inscrivant dans le cadre de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. La moitié de ces demandes sont faites depuis l'étranger (auprès des postes consulaires), l'autre moitié en Belgique (auprès des communes)» sans que la méthode utilisée pour arriver à ce constat soit expliquée.

Plus grave, la même étude permet de comprendre que si 12 villes/communes ont bien été interrogées sur le temps consacré à l'examen des demandes et sur leur nombre, aucun poste consulaire ne l'a été. L'étude précise elle-même que «le temps consacré par les postes consulaires est supposé égal à celui exposé par les communes (mais c'est probablement une sous-estimation)», ce qui démontre en soi le manque évident de sérieux de cette étude.

3.- Le calcul de l'augmentation litigieuse, comme le démontrent avec rigueur et pertinence les parties requérantes dans leur mémoire en réplique, n'a, en outre et à l'évidence, pas été opéré avec plus de sérieux, l'étude de 2016 se référant par ailleurs pour l'essentiel à celle de 2014.

4.- Dans son arrêt n° 18/2018 du 22 février 2018, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

[...]

Or, comme les requérantes le soulignent dans leur mémoire en réplique et dans leur courrier transmis au Conseil d'État par pli recommandé à Bpost le 3 avril 2018 à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, dans son calcul du coût moyen d'une demande, l'État belge a pris en considération des coûts liés non pas uniquement aux demandes soumises à la redevance litigieuse, mais aussi des

coûts liés aux demandes non soumises à celle-ci et des coûts liés au fonctionnement de l'intégralité de l'administration.

[...]

Avec les requérantes, on peut aisément constater à la lecture du dossier que le coût administratif du traitement des demandes exemptées de redevance et, pire encore, celui du fonctionnement de l'intégralité de l'administration est en partie à charge des personnes non exemptées.

Ce constat contrevient aux enseignements de l'arrêt de la Cour constitutionnelle (il est renvoyé spécialement au considérant «B.5.9.5.»).

La redevance litigieuse n'est donc pas proportionnée au coût administratif du traitement des demandes de séjour.

5.- Pour en revenir à la nouvelle étude réalisée et justifiant selon l'État belge l'augmentation litigieuse, il faut relever qu'il est étonnant que celle-ci ne contienne aucune actualisation des coûts des différents postes ou du nombre de demandes introduites, alors que trois ans se sont écoulés depuis l'étude initiale de l'ASA.

On ne voit en outre pas, pour répondre au mémoire en réponse, en quoi cette étude modifierait l'ordonnancement juridique au contraire de l'arrêté attaqué. Cette étude n'était ainsi en rien contraignante pour l'État belge qui a gardé son plein pouvoir d'appréciation pour augmenter ou non la redevance litigieuse à la lecture de celle-ci.

En outre, et toujours pour répondre aux arguments de la partie adverse, le fait que l'ASA soit une administration indépendante ne garantit en rien le caractère sérieux des études que celle-ci mène.

6.- Comme le relevait la section de législation du Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2016 (avis n° 60.364/4) sur le projet d'arrêté royal, devenu l'arrêté attaqué (M.B.; 21 février 2017, p. 26887) :

... L'auteur du projet doit être en mesure de démontrer, sur la base d'éléments concrets relatifs aux coûts actuels générés par ces demandes, que les montants proposés sont en rapport raisonnable avec la valeur du service rendu.

La section de législation relève en outre que seules les redevances les plus élevées sont augmentées et qu'en ce qui concerne la redevance de 350 euros, il s'agit, comme l'a relevé l'Inspecteur des Finances, d'une augmentation de 62,8 %. La section de législation s'interroge sur le caractère proportionné du montant de cette redevance par rapport à la valeur du service rendu.

Enfin, en ce qui concerne le passage de 160 à 200 euros pour le montant de la redevance qui concerne notamment les demandes de regroupement familial, il ne suffit pas d'affirmer, dans le rapport au Roi, que cette augmentation permet 'toujours de répondre au souci de garantir l'unité familiale et l'intérêt de l'enfant' pour que ce soit effectivement le cas, encore faut-il être en mesure de le démontrer.

Le rapport au Roi publié avec l'arrêté attaqué est certes plus complet sur ce point que celui soumis à l'avis du Conseil d'État, mais les affirmations qu'il contient ne démontrent pas de manière concrète que l'unité familiale et l'intérêt de l'enfant demeurent garantis. Ainsi le rapport au Roi précise-t-il qu'«on peut raisonnablement supposer que la majoration de 40 euros n'entraînera pas de diminution des ces demandes de séjour et que, par conséquent, elle ne mettra

(pas) en péril ... l'unité de la famille», ce qui est loin d'une démonstration concrète mais bien une simple supposition, voir une simple espérance.

7.- Le raisonnement ainsi opéré est renforcé par la déclaration du pouvoir exécutif devant la Chambre des représentants dans le cadre du dépôt d'un projet de loi modifiant l'article 39/73-1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (DOC 54 2491/004, 26 juin 2017) :

· Pour lutter contre les abus de procédure en matière de droit des étrangers, plusieurs mesures ont déjà été prises : [...]

- La rétribution à payer en cas de demande introduite dans le cadre de l'article 9bis.

[...];

ce qui raisonne à l'analyse comme un véritable aveu d'illégalité.

8.- Le moyen, en sa deuxième branche, est fondé."

Il n'y a pas lieu de se départir de l'analyse exacte et pertinente développée dans le rapport précité.

La seconde branche du premier moyen est donc fondée.

En conséquence, il y a lieu d'annuler l'arrêté entrepris.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

L'arrêté royal du 14 février 2017 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publié au *Moniteur belge* le 21 février 2017, est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

La première partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1000 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le onze septembre deux mille dix-neuf par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Yves HOUYET,	président de chambre,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT.

Colette DEBROUX.