

Numéro du rôle : 701
Arrêt n° 12/95 du 7 février 1995

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 57/12 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 L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe et H. Coremans, 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*

Le Conseil d'Etat, par arrêt n° 46.651 du 25 mars 1994 en cause de K. Rockson contre l'Etat belge, représenté par le ministre de l'Intérieur, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980, modifié par la loi du 14 juillet 1987 instituant la commission permanente de recours des réfugiés, viole-t-il les articles 6, *6bis* et 92 de la Constitution, dès lors que la commission statue sur un droit fondé sur l'article 1er et l'article 33, alinéa 1er, de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, sur les réfugiés et apatrides, entrée en vigueur le 26 juin 1953 ? »

### II. *Les faits et la procédure antérieure*

K. Rockson s'est vu refuser la qualité de réfugié par le Commissariat aux réfugiés et aux apatrides par décision du 8 juillet 1991; ce refus ayant été confirmé, le 10 avril 1992, par la Commission permanente de recours des réfugiés, K. Rockson a introduit, devant le Conseil d'Etat, un recours en annulation de cette décision confirmative.

Parmi les moyens invoqués figure la violation des articles 10, 11 et 144 de la Constitution (anciens articles 6, *6bis* et 92) au sujet desquels il a été demandé d'interroger la Cour à titre préjudiciel.

### III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 29 avril 1994.

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 26 mai 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 31 mai 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- K. Rockson, demeurant à 1050 Bruxelles, rue Lesbroussart 177, par lettre recommandée à la poste le 8 juillet 1994;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 8 juillet 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 30 août 1994.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 27 septembre 1994.

Par ordonnance du 4 octobre 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 29 avril 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 15 décembre 1994, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 15 décembre 1994, le président en exercice a constaté que le juge L. François devenait rapporteur, vu la mise à la retraite du juge-rapporteur initial.

Par ordonnance du 15 décembre 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé au 12 janvier 1995 une audience limitée au traitement de la question suivante : les parties sont invitées à s'expliquer sur le rapport qu'elles voient entre l'article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifiée par la loi du 14 juillet 1987, mentionné dans la question préjudicielle, et le problème sur lequel la Cour est interrogée.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 16 décembre 1994.

A l'audience publique du 12 janvier 1995 :

- ont comparu :
  - . Me I. de Viron, *loco* Me Cl. Nimal, avocats du barreau de Bruxelles, pour K. Rockson;
  - . Me Ph. Coenraets, *loco* Me P. Legros, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. François et L.P. Suetens 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 de K. Rockson, requérant devant le Conseil d'Etat*

A.1. L'article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980, en instaurant la Commission permanente de recours des réfugiés, viole « les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée le 17 février 1994, du fait du non respect de l'article 144 de cette même Constitution ».

L'article 33, alinéa 1er, de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 fait naître un droit subjectif à caractère civil, en interdisant à l'Etat d'expulser ou de refouler un réfugié vers un territoire où sa vie ou sa liberté sont menacées. Les contestations portant sur ce droit relèvent de la compétence exclusive des tribunaux.

Le fait qu'une appréciation de l'autorité administrative doive intervenir dans l'application de la règle précitée est irrelevant : d'une part, la détermination du statut de réfugié n'a pas pour effet de conférer la qualité de réfugié mais seulement de la constater et, d'autre part, l'appréciation d'une menace sur la vie ou la liberté du réfugié n'est pas une appréciation en opportunité.

En confiant cette appréciation à une juridiction administrative, le législateur a créé entre Belges et réfugiés une différence de traitement qui ne peut faire l'objet d'une justification objective et raisonnable.

##### *Mémoire du Conseil des ministres*

A.2. La question préjudicielle a pour objet la législation instituant la Commission permanente de recours des réfugiés, laquelle s'analyse comme une juridiction administrative.

En effet, au-delà de sa composition, elle dispose de prérogatives d'instruction, elle est indépendante et ses décisions s'imposent au ministre compétent en matière d'étrangers.

Ensuite, sa compétence porte tant sur la recevabilité (en cas de recours urgent contre une décision ministérielle d'irrecevabilité, non tranché par le commissaire général) que sur le fond des demandes, lorsqu'elle agit en qualité d'organe de recours contre les décisions d'octroi ou de retrait, de confirmation ou de non-confirmation de la qualité de réfugié, prises par le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Enfin, la procédure devant la Commission permanente de recours est entourée de diverses garanties procédurales telles que l'assistance du requérant par un avocat et un interprète, la publicité des audiences, la motivation de la décision, le caractère suspensif de l'introduction du recours, le contrôle opéré tant sur la légalité que sur l'opportunité de la décision contestée et l'assistance d'un personnel spécialisé.

A.3. En ce qui concerne la violation de l'article 144 de la Constitution, la question préjudicielle, *à titre principal*, doit être déclarée irrecevable, l'article 144 ne figurant pas parmi les dispositions constitutionnelles confiées au contrôle de la Cour par l'article 142 de la Constitution.

A.4. *A titre subsidiaire*, l'article 144 de la Constitution n'est pas violé, en ce que les demandes portées devant la Commission permanente de recours ne concernent ni un droit subjectif, ni un droit civil. Elles ne portent pas davantage sur un droit civil au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.1. Les demandes soumises à la Commission ne concernent tout d'abord pas un droit subjectif. Aucune disposition internationale ne confère aux demandeurs d'asile un droit d'asile territorial.

Les Etats signataires de la Convention de Genève se sont seulement engagés à ne pas refouler un réfugié dont il serait établi que sa vie ou sa liberté sont menacées ou dont la demande n'a pas été examinée; c'est à ces deux seules hypothèses que s'applique le principe du non-refoulement, inscrit à l'article 33 de la Convention de Genève, de telle sorte qu'il est inapplicable au cas d'espèce visé par la question préjudicielle : en effet, dans ce cas, la demande a bien été examinée mais il a été constaté que la vie ou la liberté du demandeur n'était pas menacée. Dès lors, les décisions rendues par la Commission permanente de recours des réfugiés ainsi que les décisions d'éloignement qui les accompagnent ne portent pas sur des droits subjectifs.

En outre, la Convention de Genève laisse aux Etats membres le choix des procédures au terme desquelles la qualité de réfugié est reconnue ou refusée.

A.4.2. Les demandes portées devant la Commission permanente de recours ne concernent pas davantage un droit civil au sens de la Constitution.

Le fait que le législateur ait successivement confié les questions d'asile au délégué régional du Haut Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, puis au commissaire général aux réfugiés et à la Commission permanente implique, par application d'un critère organique admis par la doctrine et la jurisprudence, que le législateur a considéré qu'était en cause un droit non de nature civile mais de nature politique.

A.4.3. Les demandes soumises à la Commission permanente de recours ne portent pas davantage sur des droits civils au sens de l'article 6 de la Convention européenne, ce que confirment tant la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme que celle du Conseil d'Etat et des juridictions judiciaires.

A.4.4. Divers traits caractéristiques de la procédure d'asile justifient que le législateur l'ait confiée à une instance administrative centralisée, spécialisée et indépendante plutôt qu'au pouvoir judiciaire, décentralisé et non spécialisé, et notamment la grande diversité des demandes d'asile, provenant de plus de cent-dix pays différents, et l'impossibilité de vérifier la véracité des récits avancés en y envoyant des commissions rogatoires. Les contacts avec les ambassades, un personnel et une documentation spécialisés sont autant d'éléments faisant défaut au juge civil.

A.5. En ce qui concerne la distinction illicite qui serait opérée par l'article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980, il s'agit d'une distinction faite entre Belges et étrangers, à laquelle l'article 191 de la Constitution s'applique : sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution, le législateur pouvait faire et a fait usage du pouvoir de dérogation que lui confiait cette disposition constitutionnelle.

En outre, la matière du droit d'asile n'étant pas, par nature, susceptible de s'appliquer, en Belgique, à des Belges, on ne peut comparer en cette matière la situation des étrangers et des Belges.

A.6. En ce qui concerne une éventuelle différence de traitement entre étrangers qu'opérerait l'article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980, les garanties de procédure décrites au considérant A.2 sont

telles qu'on ne peut soutenir que les réfugiés déboutés qui peuvent s'adresser à la Commission permanente de recours seraient discriminés par rapport à d'autres catégories d'étrangers.

*Mémoire en réponse du Conseil des ministres*

A.7. En ce qui concerne l'irrecevabilité de la question préjudicielle, « la Cour d'arbitrage ne pourrait conclure à une distinction prohibée au sens de(s) (...) articles 10 et 11 (de la Constitution) qu'en déclarant l'article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980 inconstitutionnel par rapport à l'article 144 de la Constitution, ce qu'elle ne peut ».

Par ailleurs, les objections d'inconstitutionnalité n'ayant été soulevées devant aucune des autorités intervenues avant le Conseil d'Etat et la partie requérante devant cette juridiction étant à l'origine des diverses demandes introduites devant les autorités administratives précitées, « elle a posé un acte positif de reconnaissance de leur compétence à son égard ».

A.8. Quant à l'arrêt de la Cour n° 61/94 du 14 juillet 1994, il n'affecte pas la pertinence de l'argumentation développée dans le mémoire et synthétisée aux A.4 et A.5.

- B -

B.1. Il ressort des pièces de la procédure qui s'est déroulée devant le Conseil d'Etat ainsi que des mémoires déposés devant la Cour que le problème posé est essentiellement de savoir si le droit reconnu par les articles 1er et 33, alinéa 1er, de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur les réfugiés et apatrides est un droit civil au sens de l'article 144 de la Constitution, de sorte que le contentieux qui y est relatif relève exclusivement de la compétence des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et non de celle d'autres juridictions ou d'organes administratifs; l'inégalité de traitement qui résulterait de l'attribution de compétence à la Commission permanente entre les candidats au statut de réfugié et les personnes dont les litiges sont confiés aux tribunaux ne pourrait être tenue pour justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.2. L'article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980 modifié par la loi du 14 juillet 1987, seul mentionné dans la question préjudicielle, se borne à déterminer la composition de la Commission permanente de recours ainsi que les conditions et modalités de

désignation de ses membres; il n'est donc pas le siège des problèmes que peut poser la compétence de cet organe.

B.3. La Cour constate en conséquence que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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 7 février 1995, par le siège précité, dans lequel le juge P. Martens est remplacé, pour le prononcé, par le juge R. Henneuse, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior