

Numéro du rôle : 2079
Arrêt n° 77/2002 du 8 mai 2002

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 2, 2° et 3°, de la loi du 18 avril 2000 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ainsi que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », introduit par l'a.s.b.l. Vlaams Minderhedencentrum et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 novembre 2000 et parvenue au greffe le 21 novembre 2000, un recours en annulation de l'article 2, 2° et 3°, de la loi du 18 avril 2000 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ainsi que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (publiée au *Moniteur belge* du 20 mai 2000) a été introduit par l'a.s.b.l. Vlaams Minderhedencentrum, dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, rue du Progrès 323, l'a.s.b.l. Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen, dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, rue Gaucheret 164, l'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, dont le siège est établi à 1210 Bruxelles, rue de la Poste 37, l'a.s.b.l. Liga voor Mensenrechten, dont le siège est établi à 9000 Gand, J. Van Stopenberghestraat 2, et l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue de l'Enseignement 91.

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 21 novembre 2000, 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 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 27 décembre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 30 décembre 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 12 février 2001.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 8 mars 2001.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 9 avril 2001.

Par ordonnances des 26 avril 2001 et 30 octobre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 20 novembre 2001 et 20 mai 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 17 octobre 2001, le président A. Arts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 20 novembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 19 octobre 2001.

A l'audience publique du 20 novembre 2001 :

- ont comparu :

. Me F. Judo *loco* Me D. Lindemans, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me D. D'Hooghe et Me S. Sottiaux, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse 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.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à la recevabilité du recours en annulation*

A.1.1. Les parties requérantes estiment justifier de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions attaquées, qui modifient l'article 30, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en ce sens que le Roi est désormais habilité à fixer des règles de procédure particulières pour le traitement des requêtes introduites contre des décisions prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui règlent aussi certains aspects de cette procédure. Les parties requérantes remplissent les conditions énoncées dans la jurisprudence de la Cour concernant les associations sans but lucratif et l'intérêt de l'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie a déjà été admis précédemment par la Cour dans une affaire analogue.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste tout d'abord la capacité d'agir des première et deuxième parties requérantes, parce qu'elles auraient omis de déposer une copie de la décision d'intenter un recours en annulation qu'aurait prise leur organe compétent.

Le Conseil des ministres conteste ensuite aussi l'intérêt de l'a.s.b.l. Vlaams Minderhedencentrum et de l'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Contrairement à ce que semblent soutenir ces associations, celles-ci ne pourraient tirer leur intérêt de l'objectif qu'elles poursuivent, qui est de combattre toute manifestation de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie, étant donné que l'objet des dispositions attaquées n'a absolument rien à voir avec de telles manifestations.

#### *Sur le fond*

##### *Position des parties requérantes*

A.2.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 160 et 191 de celle-ci, en ce que les dispositions attaquées instaurent une distinction injustifiée, disproportionnée et discriminatoire, d'une part, entre les demandeurs d'asile et les autres étrangers qui séjournent

légalement sur le territoire et, d'autre part, entre différentes catégories de demandeurs d'asile et en ce qu'elles confèrent au Roi une trop grande liberté pour fixer, dans certains cas, la procédure devant le Conseil d'Etat.

Il résulte de l'article 191 de la Constitution que le législateur seul peut instaurer une différence de traitement défavorable aux étrangers et qu'il doit veiller à cette occasion à ce qu'une telle différence ne soit pas discriminatoire. Bien que la disposition attaquée n'opère en soi aucune distinction sur la base de la nationalité, c'est cependant à cela qu'elle aboutit indirectement, étant donné que ce sont à peu près exclusivement des étrangers qui sont visés. Lorsque le Roi est habilité à régler la procédure devant le Conseil d'Etat, conformément à l'article 160, alinéa 1er, de la Constitution, Il doit également tenir compte des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

En l'espèce, le pouvoir conféré au Roi n'a pas été suffisamment délimité. L'article 160 de la Constitution se trouve ainsi violé et un traitement inégal des justiciables devant le Conseil d'Etat apparaît, selon que leur cause a été introduite avant ou après l'entrée en vigueur de la loi attaquée. La première catégorie a pu compter sur une protection juridique pleine et entière conçue par un organe démocratiquement élu, alors que la seconde est tributaire d'une décision du pouvoir exécutif. Il convient d'observer à cet égard que les dispositions attaquées ne visent pas à combattre des formes spécifiques d'abus de procédure mais s'appliquent à toutes les procédures concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La limitation des mesures attaquées au contexte spécifique des étrangers n'est pas fondée sur un critère pertinent, puisque les mêmes problèmes existent dans d'autres domaines dans lesquels le Conseil d'Etat doit se prononcer. La distinction qui naît ainsi est en outre disproportionnée, parce qu'elle est contraire aux principes généraux formulés dans l'article 191 de la Constitution.

A.2.2. Le second moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, combinés avec l'article 16 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés et avec les articles 12, 39 et 43 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, en ce que les dispositions attaquées forment la base pour un traitement différencié, en matière de procédures devant le Conseil d'Etat, des Belges, d'une part, et des (candidats-) réfugiés et étrangers, en ce compris les citoyens de l'Union européenne, d'autre part.

L'article 16 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés garantit que tout réfugié aura libre et facile accès devant les tribunaux sur le territoire des Etats Contractants et qu'il jouira du même traitement qu'un ressortissant dans l'Etat contractant où il a sa résidence habituelle. Ce droit à un traitement égal concerne tous les éléments de la procédure et doit en outre offrir les mêmes garanties que les procédures ordinaires et administratives.

De surcroît, toute discrimination de citoyens de l'Union européenne en matière de procédure est inacceptable, en vertu de l'article 12 du Traité C.E. qui interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Dans cette hypothèse certainement, la différence de traitement attaquée n'est susceptible d'aucune justification objective et raisonnable.

Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ajoutent que la Cour devrait, au besoin, poser une question préjudicielle à la Cour de justice concernant la conformité des dispositions attaquées aux dispositions conventionnelles précitées.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.3.1. En guise d'introduction, le Conseil des ministres esquisse la *ratio legis* des dispositions attaquées, qui doivent être replacées dans le contexte de l'accroissement récent du nombre de demandes d'asile en Belgique. Cette évolution a conduit à un arriéré structurel au Conseil d'Etat. Suite à l'arrêt de la Cour du 22 avril 1998, l'introduction d'un recours devant le Conseil d'Etat par le demandeur d'asile débouté entraîne le maintien du droit à l'aide sociale, ce qui a contribué à un accroissement du nombre de recours. Afin d'accélérer le traitement de ces affaires, le législateur a donc considéré qu'il était nécessaire d'étendre à l'ensemble de la législation sur les étrangers l'habilitation permettant de fixer des règles particulières de délai et de procédure que contenait antérieurement déjà l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. On a songé tout spécialement, à cet égard, à l'accroissement

attendu du nombre de recours devant le Conseil d'Etat résultant de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume.

Le Conseil des ministres souligne que la loi attaquée ne contient aucune innovation. Pour les litiges concernant la législation sur les étrangers, trois sortes de procédure continuent d'exister, à savoir la procédure de suspension dans les cas d'extrême urgence, la procédure de suspension ordinaire et la procédure d'annulation. La loi du 18 avril 2000 autorise seulement à adapter les règles concrètes de la procédure pour les différentes sortes de litiges. La section de législation du Conseil d'Etat a d'ailleurs émis un avis positif concernant la réforme proposée et a rédigé elle-même la proposition de texte.

A.3.2. En ce qui concerne le premier moyen, le Conseil des ministres considère que l'article 191 de la Constitution ne saurait être en cause. Selon la jurisprudence de la Cour, cette disposition n'est applicable qu'au traitement inégal des Belges et des étrangers et non à une différence de traitement des étrangers les uns par rapport aux autres. En outre, la loi attaquée peut être appliquée aussi bien aux Belges qu'aux étrangers et il n'est donc instauré absolument aucune distinction sur la base de la nationalité.

S'agissant de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'instauration de règles de procédure particulières peut se justifier dans certaines circonstances. Les dispositions attaquées visent à accélérer le traitement des recours introduits devant le Conseil d'Etat et à combattre les recours dilatoires, afin d'éviter que l'arriéré judiciaire ne s'accroisse. Etant donné que les droits de la défense demeurent garantis, les mesures attaquées ne sont pas disproportionnées à l'objectif poursuivi par le législateur. Le fait qu'un arriéré existe au Conseil d'Etat dans d'autres matières que le contentieux des étrangers n'empêche pas que des mesures puissent être prises spécifiquement pour celui-ci, étant donné qu'il se caractérise par un grand afflux. La nature de la procédure, dans laquelle reviennent souvent des problèmes analogues, en sorte qu'une expertise spécialisée est constituée, justifie également une procédure courte.

A.3.3. Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes dénoncent une violation de l'article 160 de la Constitution, combiné avec les articles 10 et 11 de celle-ci, en ce que le législateur aurait négligé d'indiquer de manière suffisamment précise les principes de procédure auxquels le Roi était tenu de se conformer.

Le Conseil des ministres estime tout d'abord qu'un traitement différent des justiciables qui résulte simplement d'une modification législative ne constitue pas, selon la jurisprudence de la Cour, une violation du principe d'égalité. Et de plus, dans le cas d'espèce, l'habilitation accordée au Roi figurait déjà depuis 1993 dans l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980.

L'article 160 de la Constitution autorise expressément le législateur à donner une délégation au Roi, de manière à ce qu'il puisse être répondu plus rapidement à des besoins changeants. A l'issue d'un examen approfondi, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré que la loi attaquée était compatible avec l'article 160 de la Constitution. La thèse des parties requérantes selon laquelle la mention « de composition des chambres, de délais et de procédure » figurant à l'article 2, alinéa 2, de la loi attaquée comporterait une délégation trop étendue ne peut être suivie. Ces mots doivent être lus à la lumière de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et de la suite de l'article 2, où sont énumérés expressément les points à propos desquels des dérogations peuvent être prévues.

Enfin, il ressort également de la manière dont l'arrêté royal du 9 juillet 2000 a été pris que le Gouvernement a entendu veiller à rester dans les limites de l'article 160, § 1er, de la Constitution. Le Conseil des ministres conclut dès lors que l'habilitation conférée au Roi a été définie de manière suffisamment précise et estime que le moyen n'est pas fondé dans sa seconde branche.

A.3.4. Concernant la première branche du deuxième moyen, le Conseil des ministres estime que les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 16 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, ne sont pas violés.

Il résulte de la définition de la notion de « réfugié » contenue dans l'article 1er de la Convention précitée que les garanties de l'article 16 s'appliquent exclusivement aux personnes auxquelles la qualité de réfugié a été reconnue et non aux demandeurs d'asile déboutés. De plus, ces garanties valent seulement dans la mesure où l'accès aux tribunaux, dans une matière déterminée, existe pour les propres ressortissants des Etats contractants. Cela signifie concrètement que la disposition conventionnelle précitée ne s'applique pas aux demandeurs d'asile

dont la demande a été rejetée par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou par la Commission permanente de recours.

S'agissant de la discrimination alléguée, le Conseil des ministres rappelle que les diverses procédures qui étaient ouvertes aux étrangers concernés continuent d'exister et que seules les règles de procédure ont été modifiées. Il n'est donc pas porté atteinte de manière disproportionnée aux droits des intéressés.

A.3.5. Le Conseil des ministres considère enfin que l'analyse formulée dans la seconde branche du moyen, qui conclut à une violation du principe d'égalité combiné avec les articles 12, 39 et 43 du Traité C.E., ne saurait pas davantage être partagée. La loi attaquée n'opère aucune distinction entre les Belges et les étrangers mais permet seulement d'élaborer un règlement de procédure dérogatoire au droit commun, qui s'applique, sans distinction de nationalité, aux litiges résultant des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. En tant que la critique formulée dans le moyen viserait le règlement de procédure du 9 juillet 2000, la Cour n'est pas compétente pour en connaître.

- B -

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 2, 2° et 3°, de la loi du 18 avril 2000 qui a modifié notamment les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Les dispositions nouvelles forment les paragraphes 2 et 3 de l'article 30 de ces lois coordonnées, qui se lisent désormais comme suit :

« § 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer des règles particulières de procédure pour le traitement des requêtes qui sont sans objet, manifestement irrecevables, manifestement non fondées ou manifestement fondées en dérogeant au besoin à l'article 90.

Sans préjudice de l'alinéa précédent, Il peut aussi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer des règles particulières de composition des chambres, de délai et de procédure pour le traitement des requêtes dirigées contre une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en dérogeant au besoin au paragraphe 1er ainsi qu'aux articles 14, 17, 18, 21, 21bis et 90. Il peut en outre fixer des règles particulières pour le traitement des requêtes qui n'appellent que des débats succincts.

§ 3. Dans la matière visée au paragraphe 2, alinéa 2,

a) la procédure est, sauf exception, écrite;

b) l'arrêt statuant en référé, sur le recours en annulation ou sur le recours en cassation n'est susceptible ni d'opposition, ni de tierce opposition, ni de révision. »

B.1.2. Bien que la requête demande l'annulation de l'ensemble de ces dispositions, les moyens ne sont dirigés que contre celle qui est inscrite à l'alinéa 2 du paragraphe 2. La Cour limite donc son examen à cette disposition.

B.1.3. L'objectif de la disposition attaquée a été défini comme suit par le législateur :

« Dans le cadre de la nouvelle loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, la section d'administration du Conseil d'Etat va être saisie de recours introduits contre les décisions de refus de régularisation.

Vu les estimations concernant le nombre de demandes en régularisation qui vont être introduites suivant la procédure de la loi du 22 décembre 1999 précitée, la section d'administration du Conseil d'Etat peut s'attendre à une vague de recours en annulation contre les décisions prises en application de cette loi.

Afin de faire face à l'ampleur de ces recours, de pouvoir traiter ceux-ci rapidement pour respecter la philosophie de la loi sur la régularisation et afin d'éviter une nouvelle aggravation de l'arriéré dans l'examen de ces recours auprès du Conseil d'Etat, le présent projet de loi a pour objet de créer deux nouvelles chambres à la section d'administration du Conseil d'Etat, une de langue française et une de langue néerlandaise.

[...]

Le projet global du gouvernement ne pourra être réalisé que si l'on réforme également les procédures devant le Conseil d'Etat en vue de permettre des procédures accélérées devant celui-ci lors de recours contre des décisions prises en application de lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, Doc. 50 0441/001, pp. 3 et 4)

#### *Sur la recevabilité des recours en annulation*

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours introduit par l'a.s.b.l. Vlaams Minderhedencentrum et l'a.s.b.l. Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen en ce qu'elles n'auraient pas produit de copie de la décision de leur organe compétent d'introduire le recours en annulation.

En annexe à sa requête, l'a.s.b.l. Vlaams Minderhedencentrum a déposé une lettre, signée par le président et le directeur, par laquelle il est communiqué que conformément à l'article 13 de la loi du 27 juin 1921 relative aux associations sans but lucratif, le conseil

d'administration a décidé, au cours de sa réunion du 11 septembre 2000, d'introduire un recours auprès de la Cour. Il peut en être déduit que le conseil d'administration a pris cette décision dans le délai fixé en matière de recours, en sorte que le recours a été valablement introduit.

En annexe à sa requête, l'a.s.b.l. Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen a déposé une lettre, signée par le directeur, dans laquelle celui-ci signale que l'association a mandaté son avocat pour introduire le recours en annulation. Les statuts ne précisant rien de spécifique à cet égard, le conseil d'administration est l'organe compétent pour représenter l'association, conformément à l'article 13 de la loi relative aux associations sans but lucratif. Dès lors qu'il n'apparaît pas que l'organe compétent a pris dans le délai légal la décision d'introduire le recours, celui-ci est irrecevable.

B.2.2. Le Conseil des ministres estime, par ailleurs, qu'eu égard à leur objet social, les a.s.b.l. Vlaams Minderhedencentrum et Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ne sauraient justifier d'un intérêt quelconque.

Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; qu'il n'apparaisse pas que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

Selon ses statuts, l'a.s.b.l. Vlaams Minderhedencentrum a pour but de défendre les droits de l'homme et de combattre les manifestations de racisme et de xénophobie. L'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie a pour but, en vertu de ses statuts, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

L'objet social des deux associations est distinct de l'intérêt général. Leur recours en annulation n'est pas étranger à cet objet, dès lors qu'elles attaquent une loi qui discriminerait les étrangers, selon elles. L'exception soulevée par le Conseil des ministres ne saurait être admise.

*Sur le fond de l'affaire*

*Quant au premier moyen*

B.3.1. Dans le premier moyen, les requérants font valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11, lus en combinaison avec les articles 160 et 191, de la Constitution, en ce que, d'une part, le Roi est habilité, pour certaines catégories d'étrangers, à fixer des règles particulières de procédure devant le Conseil d'Etat, ce qui entraînerait une discrimination de ces justiciables et en ce que, d'autre part, la délégation au Roi serait définie de manière trop large.

B.3.2. L'article 30, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat permet que pour le contentieux relatif aux étrangers, le Roi édicte des règles particulières qui, s'agissant de la composition des chambres, des délais et de la procédure pour le traitement des requêtes, dérogent à la procédure de droit commun devant le Conseil d'Etat.

Dès avant l'élaboration des dispositions entreprises, l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié par la loi du 18 avril 1991, avait habilité le Roi à fixer des règles particulières en matière de délai et de procédure devant le Conseil d'Etat. La loi du 6 mai 1993 a confié le traitement des affaires en question à un juge unique.

B.3.3. Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée que par les nouvelles mesures, le législateur entend introduire une procédure rapide aux fins d'éliminer l'arriéré structurel au Conseil d'Etat en matière de contentieux relatif aux étrangers et d'éviter que cette situation ne s'aggrave encore davantage à la suite de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume. En vertu de cette loi, les étrangers peuvent agir auprès du Conseil d'Etat contre la décision rejetant leur demande de régularisation, de sorte qu'on pouvait raisonnablement s'attendre à un accroissement du nombre de recours. Les dispositions entreprises ont pour but de permettre d'écarter les recours dilatoires et d'examiner les autres recours de manière plus

rapide et efficace (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, Doc. 50 0441/001, pp. 1-4; *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 2-373/2, pp. 1-4).

Afin d'atteindre ces objectifs, le législateur a, d'une part, augmenté le cadre légal au Conseil d'Etat et, d'autre part, étendu à l'ensemble du contentieux relatif aux étrangers le pouvoir du Roi d'édicter des règles de procédure appropriées.

B.4. Aux termes de l'article 191 de la Constitution, tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

B.5.1. Toutefois, l'article 160 de la Constitution dispose que la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'Etat sont déterminés par la loi et que celle-ci peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que le Constituant a entendu maintenir l'« équilibre » qui existait entre les matières qui doivent être réglées par la loi et celles qui doivent l'être par un arrêté royal (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 831/3, p. 7) et qu'il a voulu permettre aux pouvoirs législatif et exécutif de répondre plus facilement à l'évolution des besoins (*ibid.*, p. 4). Ce faisant, ils ne peuvent toutefois méconnaître le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

B.5.2. La spécificité, l'accroissement et l'urgence du contentieux né de l'application de la législation relative aux étrangers justifient l'adoption de règles particulières, propres à contrecarrer les abus de procédure et à accélérer le traitement des requêtes dirigées contre des décisions prises en application de cette législation.

En autorisant le Roi à prévoir de telles règles quant à la composition des chambres, aux délais et à la procédure, le législateur a pris des mesures qui sont en rapport avec le but qu'il poursuit.

B.5.3. Le fait que le Conseil d'Etat doive également faire face à un arriéré dans d'autres matières – comme l'observent les requérants – ne saurait priver la mesure de sa justification. Selon les déclarations du ministre compétent, les affaires relatives aux étrangers formaient, dès avant l'élaboration de la loi entreprise, plus de la moitié des litiges devant le Conseil d'Etat et le nombre de nouveaux litiges a doublé au cours de l'année 1999. D'après les chiffres cités par le Conseil des ministres dans son mémoire, il aurait été introduit auprès du Conseil d'Etat, au cours de l'année judiciaire 1999-2000, 8.073 requêtes rien que pour des litiges dans des affaires d'étrangers et 3.196 requêtes pour tous les autres litiges. De surcroît, on pouvait s'attendre à ce que la loi de régularisation du 22 décembre 1999 entraîne à nouveau une augmentation des recours. Ces motifs justifient que des mesures aient été prises spécifiquement pour le contentieux relatif aux étrangers.

B.5.4. Les mesures attaquées ne portent pas atteinte aux garanties fondamentales du contrôle juridictionnel de légalité confié au Conseil d'Etat. Les procédures prévues par les lois coordonnées demeurent accessibles aux sujets de droit concernés. Seuls la composition des chambres, les délais et le déroulement de la procédure peuvent être adaptés. L'accélération de la procédure doit également offrir au justiciable une réponse définitive plus rapide quant à sa situation juridique. Il appartient au Conseil d'Etat d'exercer un contrôle à ce sujet.

La délégation au Roi ne L'autorise pas, dans l'exercice de la compétence qui Lui a été attribuée, à méconnaître le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

B.5.5. Pour apprécier les dispositions contestées, il faut également tenir compte de ce que le législateur n'a pas seulement entendu résorber l'arriéré par une adaptation de la procédure mais a également créé deux nouvelles chambres de la section d'administration du Conseil d'Etat, qui statueront par priorité sur les demandes introduites contre les décisions administratives prises en vertu des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

B.5.6. Il s'ensuit que les dispositions entreprises ne portent pas atteinte à la substance du contrôle juridictionnel de légalité confié au Conseil d'Etat. Elles ne sont donc pas incompatibles avec les articles 10 et 11, combinés avec les articles 160 et 191, de la Constitution.

B.6. Les griefs des parties requérantes tirés de la comparaison des justiciables avant et après la loi attaquée ne sont pas pertinents. A peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait les articles 10 et 11 de la Constitution par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la loi ancienne.

B.7. Le premier moyen n'est pas fondé.

*Quant au second moyen*

B.8. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées entraînent, en matière de protection juridique, une différence qui est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 191 de la Constitution, avec l'article 16 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés et avec les articles 12, 39 et 43 du Traité C.E.

B.9.1. L'article 12 du Traité instituant la Communauté européenne dispose :

« Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

[...] »

L'interdiction de discrimination est précisée, par ailleurs, dans les articles 39 et 43 du Traité, qui règlent la libre circulation des travailleurs et le droit d'établissement.

B.9.2. Les dispositions précitées du Traité C.E. ne s'opposent pas à ce qu'une procédure dérogatoire au droit commun soit instaurée pour un contentieux déterminé présentant des caractéristiques spécifiques. Il s'agit en l'espèce du contentieux relatif à la loi du 15 décembre

1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui s'applique principalement aux ressortissants non-U.E. Il est vrai que ces mesures pourraient également s'appliquer à des recours intéressant des ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne.

Toutefois, les dispositions en cause sont relatives à des règles de procédure et d'organisation du Conseil d'Etat qui, sans déroger aux règles de fond, et sans porter atteinte aux règles essentielles de procédure, ont pour seul objectif d'accélérer le traitement d'un contentieux particulier, qui a connu l'augmentation décrite en B.5.3 et qui, sans ces mesures, risquerait de ne pas être traité dans un délai raisonnable. De telles mesures ne peuvent être considérées comme impliquant la discrimination alléguée.

B.10.1. L'article 16 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés énonce :

« 1. Tout réfugié aura, sur le territoire des Etats contractants, libre et facile accès devant les tribunaux.

2. Dans l'Etat contractant où il a sa résidence habituelle, tout réfugié jouira du même traitement qu'un ressortissant en ce qui concerne l'accès aux tribunaux, y compris l'assistance judiciaire et l'exemption de la caution *judicatum solvi*.

3. Dans les Etats contractants autres que celui où il a sa résidence habituelle, et en ce qui concerne les questions visées au paragraphe 2, tout réfugié jouira du même traitement qu'un national du pays dans lequel il a sa résidence habituelle ».

B.10.2. La disposition mentionnée s'applique aux réfugiés définis à l'article 1er de cette même Convention. Elle fait partie du chapitre II qui règle la condition juridique des réfugiés au sens de cette Convention.

B.10.3. L'article 16, paragraphe 1, garantit en termes généraux le droit d'accès devant les tribunaux. L'article 16, paragraphe 2, énonce que dans l'Etat contractant où il a sa résidence habituelle, le réfugié jouira du même traitement qu'un ressortissant. Cette disposition n'empêche pas que, pour un contentieux spécifique, un règlement de procédure dérogatoire au droit commun soit adopté qui est susceptible de concerner, le cas échéant, tant un national qu'un réfugié reconnu.

B.10.4. Aucune différence de traitement contraire à l'article 16 précité n'est établie par les dispositions attaquées.

B.10.5. Le moyen, pris d'une violation du principe d'égalité, lu en combinaison avec l'article 16 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, ne peut être admis.

B.11. Le deuxième moyen ne peut être admis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 8 mai 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts