

Numéros du rôle : 5470 et 5471
Arrêt n° 64/2013 du 8 mai 2013

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, posées par le Conseil du Contentieux des Etrangers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêts n^{os} 86.086 et 86.087 du 22 août 2012 en cause de Sandra Plata et Elisa Carmen Plata contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 août 2012, le Conseil du Contentieux des Etrangers a posé les questions préjudicielles suivantes :

« En imposant un délai unique de 30 jours, l'article 39/57 de 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, 11 et/ou 191 de la Constitution en ce qu'il traite de manière identique deux catégories d'étrangers se trouvant dans des situations essentiellement différentes, à savoir, d'une part, ceux qui demeurent en Belgique et, d'autre part, ceux qui demeurent dans un pays d'Europe qui n'est pas limitrophe de la Belgique ou qui demeurent hors d'Europe ?

En imposant un délai unique de 30 jours, l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, combiné avec l'article 89 de l'arrêté du Régent déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et avec l'article 38 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, viole-t-il les articles 10, 11 et/ou 191 de la Constitution, combinés avec l'article 13 de la Constitution et avec le principe de *standstill*, en créant une discrimination entre deux catégories d'étrangers qui demeurent soit dans un pays d'Europe qui n'est pas limitrophe de la Belgique, soit hors d'Europe, à savoir entre, d'une part, ceux qui ont bénéficié d'un délai de recours de soixante ou nonante jours devant le Conseil d'Etat et, d'autre part, ceux qui ne bénéficient que d'un délai de 30 jours devant le Conseil du Contentieux des Etrangers ?

En imposant un délai unique de 30 jours, l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, combiné avec l'article 89 de l'arrêté du Régent déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et avec l'article 38 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, viole-t-il les articles 10, 11 et/ou 191 de la Constitution, combinés avec l'article 13 de la Constitution et avec le principe de *standstill*, en créant une discrimination entre deux catégories de justiciables qui demeurent soit dans un pays d'Europe qui n'est pas limitrophe de la Belgique, soit hors d'Europe, à savoir entre, d'une part, ceux qui ont attaqué une décision administrative devant le Conseil d'Etat et, d'autre part, ceux qui ont attaqué une décision administrative devant le Conseil du Contentieux des Etrangers ?

En imposant un délai unique de 30 jours, l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, combiné avec l'article 89 de l'arrêté du Régent déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et avec l'article 38 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, viole-t-il

l'article 13 de la Constitution en créant un obstacle disproportionné à l'accès au Conseil du Contentieux des Etrangers au détriment des étrangers qui demeurent soit dans un pays d'Europe qui n'est pas limitrophe de la Belgique, soit hors d'Europe ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5470 et 5471 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Sandra Plata et Elisa Carmen Plata, faisant élection de domicile à 1000 Bruxelles, rue de Florence 13;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 13 mars 2013 :

- ont comparu :

. Me A.-S. Verriest *loco* Me R. Fonteyn, avocats au barreau de Bruxelles, pour Sandra Plata et Elisa Carmen Plata;

. Me C. Decordier, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et F. Daoût ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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 les procédures antérieures*

Elisa Carmen Plata et son petit-fils Brayán Plata, de nationalité colombienne, demandent, le 18 janvier 2011, un visa de tourisme pour rendre visite, en Belgique, à Mabel Plata, fille de Elisa Carmen et tante de Brayán. Le visa est refusé le 26 janvier 2011, décision qui leur est notifiée le 15 mars 2011. Par requêtes du 27 avril 2011, ils demandent l'annulation de ces décisions devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

Par ordonnances du 11 juillet 2011, le Conseil du Contentieux des Etrangers informe les parties requérantes de son intention de rejeter le recours selon une procédure purement écrite puisque, vu la disposition en cause, celui-ci n'a pas été introduit à temps. Dans leur réplique, Elisa Carmen et Brayán Plata soutiennent que le délai non prolongeable de trente jours, mentionné dans cette disposition, qui commence à courir à compter de la notification de la décision, est déraisonnablement court pour les personnes qui résident dans un pays non européen. Le Conseil du Contentieux des Etrangers pose par conséquent les questions préjudicielles précitées.

III. En droit

- A -

Point de vue des parties requérantes dans les litiges a quo

A.1.1. Les parties requérantes dans les litiges *a quo* soutiennent que la disposition en cause est contraire aux articles 10, 11 et 191 de la Constitution, en ce que le délai de forclusion de trente jours pour introduire un recours contre une décision visée à l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : la loi sur les étrangers) s'applique sans distinction, d'une part, aux personnes qui se trouvent en Belgique ou dans un pays limitrophe de la Belgique et, d'autre part, aux personnes qui se trouvent dans un autre pays européen ou dans un pays non européen.

La disposition en cause s'écarterait en outre de la règle qui s'appliquait antérieurement au contentieux des étrangers, à savoir celle contenue dans l'article 89 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Cette disposition avait été rendue applicable au contentieux des étrangers par l'article 38 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. Sous cette réglementation antérieure, le délai de recours était augmenté de trente jours pour les personnes se trouvant dans un pays d'Europe non limitrophe de la Belgique et même de nonante jours pour les personnes ne se trouvant pas dans un pays européen.

A.1.2. Les parties précitées voient dans ce qui précède une triple discrimination. Premièrement, il y aurait une égalité de traitement injustifiée entre deux catégories de personnes qui se trouvent dans des situations distinctes. Plus précisément, les personnes qui se trouvent en Belgique peuvent bien plus facilement introduire un recours en Belgique que celles qui se trouvent dans un pays européen non limitrophe de la Belgique ou dans un pays non européen, étant donné qu'elles auraient un accès plus aisé à un avocat belge.

Deuxièmement, il y aurait une différence de traitement injustifiée entre deux catégories de personnes qui se trouvent dans une situation comparable, à savoir les étrangers ayant introduit un recours sous l'empire de la réglementation antérieure et les étrangers qui introduisent un recours sous l'empire de la nouvelle réglementation.

Troisièmement, il y aurait une différence de traitement injustifiée entre les personnes qui contestent une décision en matière d'étrangers et celles qui contestent une autre décision administrative.

A.2.1. Dans ce cadre, les parties requérantes dans les litiges *a quo* font valoir que l'article 191 de la Constitution est applicable aux présentes questions préjudicielles, étant donné que cette disposition garantirait un droit d'accès au juge, ce qui impliquerait entre autres que les règlements de procédure applicables ne peuvent pas contenir, pour le justiciable, un obstacle insurmontable à l'exercice des voies de recours disponibles. Différentes dispositions, parmi lesquelles l'article 55 du Code judiciaire et l'article 44 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat, augmenteraient le délai, sur la base de considérations analogues, pour les personnes qui se trouvent à l'étranger.

Ce droit d'accès au juge serait par ailleurs soumis au principe de *standstill*, de sorte que le législateur ne peut pas priver une catégorie déterminée de personnes de droits acquis. La loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, qui a introduit la disposition en cause, avait pour but d'optimiser le délai de traitement de tels recours, mais cet objectif ne justifierait pas que l'accès au juge soit limité de manière discriminatoire.

A.2.2. Les parties précitées exposent également que l'enseignement de l'arrêt n° 65/2012 de la Cour ne saurait être étendu à la présente affaire. L'affaire qui a donné lieu à cet arrêt portait sur la distinction entre deux catégories de personnes qui se trouvent en Belgique, à savoir celles qui sont détenues et celles qui le sont pas. En outre, il n'aurait pas été question dans cette affaire d'une réglementation antérieure, plus favorable, qui a été abrogée.

Point de vue du Conseil des ministres

A.3.1. Le Conseil des ministres estime que les questions préjudicielles sont irrecevables dans la mesure où elles mentionnent l'article 191 de la Constitution, étant donné que cette disposition n'est applicable qu'à la distinction entre les Belges et les étrangers, alors qu'est seule en cause en l'espèce une distinction entre deux catégories d'étrangers.

A.3.2. Le Conseil des ministres soutient également que la distinction visée ne trouve pas sa source dans la disposition en cause. En effet, les travaux préparatoires afférents à cette dernière mentionnent que le Roi peut prévoir, dans l'arrêté d'exécution, une prolongation du délai pour les étrangers qui se trouvent à l'étranger, mais le Roi se serait sciemment abstenu de prévoir une telle prolongation du délai dans l'arrêté royal du 21 décembre 2006. Le Conseil des ministres souligne à ce propos que la Cour n'est pas compétente pour contrôler un arrêté royal au regard de la Constitution.

A.4.1. Le Conseil des ministres expose que la distinction entre, d'une part, les étrangers qui se trouvent en Belgique et, d'autre part, les étrangers qui se trouvent dans un pays européen non limitrophe de la Belgique ou dans un pays non européen repose sur un critère objectif. En outre, il serait raisonnablement justifié d'opter pour un délai général de trente jours, puisqu'un des objectifs de la loi du 15 septembre 2006 consistait à accélérer les procédures et donc à abréger la longueur des procédures d'asile. Cet objectif aurait du reste été reconnu par la Cour dans son arrêt n° 81/2008. L'urgence des litiges auxquels l'application de la législation relative aux étrangers donne lieu justifierait également l'absence d'une prolongation du délai. Par ailleurs, cette façon de procéder offre au justiciable une réponse définitive plus rapide quant à sa situation juridique.

A.4.2. En ce qui concerne la distinction entre les recours introduits sous l'ancienne réglementation et ceux introduits sous la nouvelle réglementation, le Conseil des ministres relève qu'en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, le simple fait qu'une nouvelle réglementation modifie les conditions d'application d'une loi antérieure ne constitue pas en soi une raison suffisante pour conclure à la violation du principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, toute nouvelle modification de la loi comporterait nécessairement une différence de traitement entre les personnes auxquelles elle s'applique et les personnes auxquelles s'appliquait l'ancienne réglementation.

En outre, il n'existerait pas de principe général de *standstill*. L'article 13 de la Constitution ne comporterait pas non plus un principe de *standstill*, vu que cette disposition ne contient qu'un droit d'accès au juge compétent, ainsi que le droit à ce que ce juge satisfasse aux exigences du procès équitable.

A.4.3. En ce qui concerne la différence de traitement entre les procédures devant le Conseil du Contentieux des Etrangers et les procédures devant le Conseil d'Etat, le Conseil des ministres fait valoir que l'instauration d'un Conseil du Contentieux des Etrangers qui reprend certaines tâches du Conseil d'Etat ne saurait constituer en soi une mesure disproportionnée.

A.4.4. Par ailleurs, le délai de trente jours ne constituerait pour aucune catégorie de justiciables un obstacle à l'exercice des voies de recours disponibles. En effet, même un étranger qui introduit une demande de visa auprès du poste diplomatique ou consulaire, dans son pays d'origine ou dans le pays de sa résidence habituelle, peut prendre contact dans ce délai avec un avocat belge. La décision prise par l'administration doit du reste contenir une motivation suffisante, qui permette à l'étranger de procéder à une évaluation de ses chances dans le cadre d'un recours.

- B -

B.1.1. L'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : la loi sur les étrangers) dispose :

« § 1er. Les recours visés à l'article 39/2 sont introduits par requête, dans les trente jours suivant la notification de la décision contre laquelle ils sont dirigés.

Lorsque le recours est introduit par un étranger qui se trouve, au moment de la notification de la décision, dans un lieu déterminé visé à l'article 74/8 ou qui est mis à la disposition du gouvernement, la requête est introduite dans les quinze jours de la notification de la décision contre laquelle il est dirigé.

§ 2. Les délais de recours visés au § 1er commencent à courir :

1° lorsque la notification est effectuée par pli recommandé contre accusé de réception, le premier jour qui suit celui où le courrier a été présenté au domicile du destinataire, ou, le cas échéant, à sa résidence ou à son domicile élu;

2° lorsque la notification est effectuée par pli recommandé ou par courrier ordinaire, le troisième jour ouvrable qui suit celui où le courrier a été remis aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire;

3° lorsque la notification est effectuée contre accusé de réception, le premier jour qui suit la délivrance ou le refus de réception;

4° lorsque la notification est effectuée par télécopieur, le premier jour qui suit celui de l'envoi.

Le jour de l'échéance est compris dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié, le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable.

Pour l'application de la présente disposition, sont considérés comme jours ouvrables, tous les jours, excepté le samedi, le dimanche ou les jours fériés ».

B.1.2. Les questions préjudicielles ne concernent que le délai de trente jours mentionné dans l'article 39/57, § 1er, alinéa 1er, de la loi sur les étrangers. La Cour limite par conséquent son examen à cette disposition.

B.2. Par la première question préjudicielle, le juge *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole les articles 10, 11 et 191 de la Constitution en ce que le délai de trente jours est applicable sans distinction, d'une part, aux étrangers qui se trouvent en Belgique et, d'autre part, aux étrangers qui se trouvent dans un pays non européen ou dans un pays européen non limitrophe de la Belgique.

Par la deuxième question préjudicielle, le juge *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole les articles 10, 11, 13 et 191 de la Constitution, combinés avec le principe de

standstill, en ce qu'elle ne prévoit pas une prolongation de délai pour les étrangers qui se trouvent dans un pays non européen ou dans un pays européen non limitrophe de la Belgique, alors que cette catégorie de personnes avait effectivement droit à une prolongation de délai, respectivement de nonante jours et de trente jours, sous l'empire de l'article 89 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, rendu applicable au contentieux des étrangers par l'article 38 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.

Par la troisième question préjudicielle, le juge *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole les articles 10, 11, 13 et 191 de la Constitution, combinés avec le principe de *standstill*, en ce qu'elle ne prévoit pas de prolongation de délai pour les procédures devant le Conseil du Contentieux des Etrangers, alors que les personnes qui contestent une décision administrative devant le Conseil d'Etat ont effectivement droit, en vertu de l'article 89 de l'arrêté du Régent précité du 23 août 1948, à une prolongation de délai de nonante ou de trente jours si elles se trouvent soit dans un pays non européen, soit dans un pays européen non limitrophe de la Belgique.

Par la quatrième question préjudicielle, le juge *a quo* souhaite savoir si la disposition en cause viole l'article 13 de la Constitution en ce qu'elle comporte un obstacle disproportionné à l'accès au Conseil du Contentieux des Etrangers pour les personnes qui se trouvent dans un pays non européen ou dans un pays européen non limitrophe de la Belgique.

Il y a lieu d'examiner ces questions préjudicielles conjointement.

B.3.1. La disposition en cause a été insérée dans la loi sur les étrangers par l'article 154 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers. L'exposé des motifs de cette loi mentionne, dans le commentaire des articles, en ce qui concerne cette disposition :

« Le cas échéant, on peut également prévoir dans l'arrêté d'exécution (sur la base de l'article 39/68 précité) une prolongation du délai vis-à-vis de l'étranger qui se trouve à

l'étranger et souhaite introduire un recours devant le Conseil du Contentieux des Etrangers (cf. par exemple art. 89 et 90 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948), on peut prévoir le fait que les délais courent pour des mineurs, etc... » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2479/001, p. 120).

L'article 39/68 de la loi sur les étrangers dispose :

« La procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers est fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Cet arrêté royal détermine notamment les délais de prescription, qui ne peuvent être inférieurs aux délais fixés dans la présente loi; l'octroi du bénéfice du *pro deo* aux personnes insolvables. Il peut fixer des règles de procédure particulières pour l'examen des requêtes sans objet, ainsi que pour l'examen des requêtes qui ne nécessitent que débats succincts ».

Par conséquent, il appartient au Roi de prévoir ou non une prolongation de délai pour les étrangers qui ne se trouvent pas en Belgique. Il n'a toutefois pas prévu de prolongation de délai dans l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers. Dans le rapport au Roi, la distinction est justifiée comme suit :

« Article 4.

Cette disposition fixe la réglementation des délais à savoir le *dies a quo* (le jour à partir duquel le délai commence à courir : alinéa 1er), le *dies ad quem* (la date butoir) et le refus de réception. La réglementation reprend les articles 84, alinéas 3 à 5, et 88 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948. Pour l'interprétation de cette réglementation, il est renvoyé à la jurisprudence du Conseil d'Etat (voir par ex. J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *op.cit.*, p. 384-386). Selon cette jurisprudence, la notion de 'jour férié légal' est ainsi considérée comme les jours fixés conformément à la loi du 4 janvier 1974 sur les jours fériés (C.E. Kramplitz, n° 102.951, 28 janvier 2002).

Une prolongation ou une réduction du délai tel qu'il existe actuellement dans les articles 89 à 91 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 n'est pas prévue puisque la loi a prévu un délai de recours précis » (*Moniteur belge* du 28 décembre 2006, quatrième édition, p. 75384).

B.3.2. La différence de traitement alléguée doit dès lors être imputée à cet arrêté royal.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les questions préjudicielles ne relèvent pas de la compétence de la Cour.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 8 mai 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt