

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.781 du 9 février 2021

A. 231.186/XI-23.056

En cause :

1. l'association sans but lucratif
Association pour le Droit des Étrangers,
2. l'association sans but lucratif
Coordination et Initiatives pour et avec
les Réfugiés et les Étrangers,
3. l'association sans but lucratif
Service International de Recherche d'Éducation
et d'Action Sociale,
4. l'association sans but lucratif
Ligue des droits humains,
5. l'association sans but lucratif
Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme
et la Xénophobie,

ayant élu domicile chez
M^e Thomas MITEVOY et M^e Loïca LAMBERT, avocats,
chaussée de Haecht, 55
1210 Bruxelles

contre :

l'État belge, représenté par
le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Didier MATRAY et M^e Sophie MATRAY, avocats,
Rue des Fories, 2
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 juillet 2020, l'ASBL Association pour le Droit des Étrangers, l'ASBL Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et les Étrangers, l'ASBL Service International de Recherche d'Éducation et d'Action Sociale, l'ASBL Ligue des droits humains et l'ASBL Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie demandent, d'une part, la suspension de l'exécution et, d'autre part, l'annulation des articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 23 mars 2020 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le

séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers en qualité de travailleurs saisonniers.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 14 janvier 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 8 février 2021.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Thomas Mitevov, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Sophie Matray, avocat, comparaisant pour la partie adverse ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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. Exposé des faits utiles

Le 19 décembre 2014, une loi programme est promulguée, dont les articles 195 et 196 insèrent un chapitre I^{er} bis, intitulé « Redevance couvrant les frais administratifs », dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Ce nouveau chapitre comprend un article 1^{er}/1 nouveau, dont le premier paragraphe prévoit que :

« Sous peine d'irrecevabilité de la demande d'autorisation ou d'admission au séjour visée au paragraphe 2, l'étranger s'acquitte d'une redevance couvrant les frais administratifs.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant de la redevance ainsi que les modalités de sa perception. Chaque année, le montant est adapté en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation ».

Par son arrêt n° 18/2018 du 22 février 2018, la Cour constitutionnelle a annulé le § 2 de l'article précité, en ce qu'il ne prévoit pas d'exonération pour les demandes de permis de séjour introduites par des apatrides reconnus dont il est établi qu'ils ont perdu leur nationalité contre leur gré et qui démontrent qu'ils ne peuvent obtenir aucun titre de séjour légal et durable dans un autre Etat avec lequel ils auraient des liens.

Le 16 février 2015, est adopté un arrêté royal dont l'article 4 insère un article 1^{er}/1 dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Le paragraphe 1^{er} de cet article 1^{er}/1 fixe le montant de la redevance. Le paragraphe 2 de l'article 1^{er}/1 et un article 1^{er}/2, inséré dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 par l'article 5 de cet arrêté royal du 16 février 2015, définissent les modalités de la perception de la redevance.

Le 8 juin 2016, l'article 1^{er}/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, inséré par l'article 4 de l'arrêté royal du 16 février 2015, est remplacé par l'article 1^{er} d'un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981. L'article 2 de cet arrêté royal du 8 juin 2016 insère dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 un article 1^{er}/1/1 qui fixe le montant de la redevance ainsi que certaines modalités de la perception. L'article 3 de l'arrêté royal du 8 juin 2016 modifie l'article 1^{er}/2, inséré dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 par l'article 5 du l'arrêté royal du 16 février 2015.

Le 14 février 2017, un nouvel arrêté royal modifie le montant de certaines redevances fixées par l'article 1^{er}/1/1 inséré dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 par l'arrêté royal précité du 8 juin 2016.

Le 22 juillet 2018, un arrêté royal insère dans l'article 1^{er}/1/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 un paragraphe 4 dont l'objet est de rattacher les montants visés aux deux premiers paragraphes à l'indice des prix à la consommation du Royaume.

Le 12 novembre 2018, les articles 1^{er}/1/1 et 1^{er}/2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sont modifiés par les articles 3 et 4 d'un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981. L'article 3 de cet arrêté royal du 12 novembre 2018 fixe le montant de la redevance. L'article 5 de cet arrêté royal du 12 novembre 2018

insère, en outre, dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 un article 1^{er}/2/1 relatif aux modalités de la redevance pour les ressortissants de pays tiers qui introduisent une demande d'autorisation de travail, ou de renouvellement de cette autorisation. Cet article 1^{er}/2/1 est modifié par l'article 3 de l'arrêté royal du 6 juin 2019 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de la délivrance d'une carte bleue européenne autorisant les ressortissants de pays tiers à séjourner à des fins d'un travail hautement qualifié.

Par des arrêts n° 245.403 et 245.404 du 11 septembre 2019, le Conseil d'État a annulé, d'une part, 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 et, d'autre part, l'arrêté royal du 16 février 2015 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Le 5 mai 2019 est promulguée une loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne certaines catégories de travailleurs. L'article 4 de cette loi insère à l'article 1^{er}/1, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 un 12° visant le ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier.

Le 23 mars 2020, un arrêté royal modifie l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers en qualité de travailleurs saisonniers. Cet arrêté royal est publié au Moniteur belge du 7 mai 2020. L'article 3 de cet arrêté royal insère la demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier à l'article 1^{er}/1/1, § 1^{er}, 2°, a) de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 prévoyant une redevance de 350 euros. L'article 4 adapte l'article 1^{er}/2/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 à la redevance imposée à la demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier. Le présent recours est dirigé contre ces articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 23 mars 2020.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le recours est recevable et que le premier moyen est fondé.

V. Intérêt à agir

V.1. Thèses des parties

Les parties requérantes expliquent qu'elles « peuvent se prévaloir d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts spécifiques qu'elles défendent » et qu'elles « ont un intérêt à agir contre des règles susceptibles d'avoir un impact direct et négatif sur l'autorisation et l'admission de séjourner des étrangers et sur les droits en découlant ». Elles soulignent que le Conseil d'État a déjà admis leur intérêt à agir contre d'autres dispositions réglementaires modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La partie adverse s'interroge sur l'intérêt des parties requérantes dès lors que l'Office des étrangers n'a reçu aucune demande de séjour de plus de trois mois pour les travailleurs saisonniers et que les demandes pour ces travailleurs relèvent exclusivement du court séjour, demandes qui ne sont pas soumises au paiement de la redevance.

V.2. Appréciation

Les associations sans but lucratif peuvent agir devant le Conseil d'État lorsqu'elles satisfont aux conditions pareillement exigées dans le chef de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime. En particulier, le recours en annulation formé par une association est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social.

En l'espèce, les dispositions attaquées ont pour objet de fixer le montant de la redevance et les modalités de perception de celle-ci lors de l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier. C'est au regard de l'objet du recours ainsi défini par les parties requérantes qu'il convient d'apprécier leur intérêt à agir. La circonstance qu'aucune demande n'ait été

effectivement introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier est, par contre, dépourvue de toute pertinence dès lors qu'il s'agit de dispositions réglementaires qui sont toujours susceptibles de s'appliquer à l'avenir de telle sorte qu'elles pourraient porter atteinte aux intérêts collectifs spécifiques poursuivis par une association sans but lucratif.

Au regard de l'objet social des requérantes tel qu'il est invoqué dans la requête unique, les trois premières requérantes paraissent justifier de l'intérêt à agir requis. Cet intérêt à agir semble pouvoir également être admis en ce qui concerne la quatrième requérante dans la mesure où les moyens invoquent une atteinte aux droits visés à l'article 3 de ses statuts.

Les parties requérantes n'expliquent, par contre, pas, autrement que par une pétition de principe, en quoi une redevance de 350 euros pour l'introduction d'une demande de séjour par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier et les modalités de celle-ci seraient de nature à porter atteinte aux intérêts collectifs spécifiques poursuivis par la cinquième requérante en raison de son objet social tel que défini à l'article 2 de ses statuts.

Des débats succincts ne permettent pas, en l'état, de conclure à la recevabilité du recours en tant qu'il est introduit par les cinq parties requérantes.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 33, 105, 108, 170 et 172 de la Constitution, des articles 195 et 196 de la loi programme du 19 décembre 2014 et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Elles reprochent aux dispositions attaquées de soumettre les demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers au montant de redevance de 350 euros dont le paiement préalable conditionne la recevabilité alors que ce montant n'est pas la rémunération d'un service rendu proportionnée au coût de ce service et qu'il n'est donc pas une redevance mais bien un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution.

Elles rappellent que deux critères cumulatifs permettent de distinguer une redevance d'un impôt : une redevance doit être la contrepartie d'un service rendu à titre individuel et son montant doit être équivalent ou représenter un rapport raisonnable avec le coût du service rendu.

Elles soulignent que des arrêts du Conseil d'État ont annulé les précédents montants de 215 et 350 euros, que la section de législation du Conseil d'État dans son avis rendu à propos des dispositions attaquées s'est référée à ces arrêts, mais que la partie adverse a choisi de « se réfugier derrière des arrêtés royaux antérieurs parce qu'ils sont définitifs bien qu'ils reprennent intégralement et sans réexamen les montants fixés par les arrêtés royaux annulés par Votre Conseil et ce sans tenir compte des enseignements de Votre Conseil ». Elles soutiennent que la partie adverse a « délibérément choisi de soumettre la catégorie des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers à un montant (350 euros) dont votre Conseil a clairement établi qu'il était illégal » alors qu'il lui appartenait « dès lors [qu'elle] décidait de préciser le montant de la redevance et les modalités de sa perception pour la catégorie des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers, d'examiner sérieusement le coût de traitement de ces demandes, ce [qu'elle] a clairement manqué de faire en violation des dispositions visées au moyen ».

Elles soutiennent que la redevance litigieuse n'est pas proportionnée au coût administratif du traitement des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers et se réfèrent aux critiques qu'elles avaient développées contre l'arrêté royal du 14 février 2017. Elles critiquent ainsi la méthode d'évaluation du montant du coût moyen d'une demande avant d'exposer que le montant fixé par les dispositions attaquées n'est pas en rapport avec le coût du service rendu dans les demandes spécifiques des travailleurs saisonniers. S'agissant de ce dernier point, elle reproche à la partie adverse d'avoir eu recours à une méthode globalisante qui implique une absence de distinction pour chacune des catégories de demande de séjour et que le rapport au Roi reste complètement muet sur ce qui, dans le traitement des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers, justifierait de les soumettre au montant maximal de 350 euros. Elles constatent que la seule justification avancée est de s'aligner sur le montant pour les chercheurs, les travailleurs ordinaires et les travailleurs hautement qualifié, mais que cette justification n'est pas pertinente « car elle n'a pas égard au coût de traitement des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers » et ce alors que l'examen de la demande est partagé entre l'Office des étrangers et les Régions auprès desquelles les demandes d'autorisation de travail et de séjour sont introduites. Elles reprochent également à la partie adverse

d'avoir déterminé le coût moyen en fonction de toutes les demandes y compris celles non soumises à redevance et donc en incluant dans son calcul des coûts de fonctionnement de l'administration qui ne sont pas liés au traitement d'une demande de séjour. Elles en déduisent que « le montant fixé par l'acte attaqué pour les demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers n'est pas en rapport avec le coût de traitement de ces demandes par l'Office des étrangers car ils incluent les frais de fonctionnement de l'intégralité des services de l'Office des étrangers ».

Elles en concluent que le Roi a fixé un montant qui n'est pas proportionné au coût du service rendu, qu'Il a ainsi méconnu les limites de l'habilitation qui Lui a été conférée par l'article 196 de la loi programme du 19 décembre 2014 et qu'Il a également violé les articles 170 et 172 de la Constitution qui réservent au législateur le soin de fixer le montant d'un impôt.

VI.2. Appréciation

A. Recevabilité du moyen

La partie adverse expose que les parties requérantes n'expliquent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient les articles 10, 11, 33, 105 et 108 de la Constitution ou procèderaient d'une incompétence de l'auteur de l'acte et que le moyen est, dans cette mesure, irrecevable. Subsidiairement, elle soutient qu'elle ne peut répondre à des griefs non autrement précisés et que ses droits de la défense sont violés.

En expliquant qu'en raison de son caractère non proportionné la redevance de 350 euros n'était, en réalité, pas une redevance mais un impôt et que, partant, elle aurait dû être établie par le législateur et non par le Roi, les parties requérantes ont implicitement mais certainement expliqué en quoi les dispositions attaquées méconnaissent les articles 33, 105 et 108 de la Constitution et ont, en conséquence, été adoptées par un auteur incompétent. Ces explications sont suffisamment compréhensibles afin de permettre à la partie adverse d'exercer ses droits de la défense.

Par ailleurs, on peut également comprendre le moyen comme reprochant à la partie adverse de fixer pour la demande introduite par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier le même montant de redevance que pour d'autres demandes alors que, dans le cadre des demandes introduites par un travailleur saisonnier,

« l'examen de la demande est partagé entre, d'une part, l'Office des étrangers (sur la question du séjour), d'autre part, les Régions [...] (sur la question de l'autorisation de travail) » et que ces demandes émanant des travailleurs saisonniers « s'introduisent auprès des services compétents des Régions et non pas auprès de l'Office des étrangers ». Les requérantes reprochent également à la partie adverse d'avoir aligné le montant de la redevance pour les travailleurs saisonniers à celui demandé aux chercheurs, aux travailleurs ordinaires et aux travailleurs hautement qualifiés sans justification pertinente « car elle n'a pas égard au coût de traitement des demandes d'autorisation de travail et de séjour des travailleurs saisonniers ». Les parties requérantes ont ainsi à suffisance exposé les raisons pour lesquelles elles estiment que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution. Ici encore, ces explications sont suffisamment compréhensibles pour permettre à la partie adverse d'exercer ses droits de la défense.

B. Fondement du moyen

Les dispositions attaquées ont pour effet de rendre applicables aux demandes introduites par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier le montant et les modalités de la redevance prévus pour les demandes visées à l'article 1^{er} /1, § 2, 1^o, 2^o, 5^o, 9^o, 10^o et 11^o, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Il s'agit là du seul objet du recours. Celui-ci ne peut, dès lors, avoir pour effet d'amener le Conseil d'État à se prononcer, d'une quelconque manière que ce soit, sur la validité du montant et des modalités de la redevance prévue pour les autres catégories de demandes d'autorisation de séjour et, plus particulièrement, sur la validité générale du montant de 350 euros fixé pour les demandes visées à l'article 1^{er} /1, § 2, 1^o, 2^o, 5^o, 9^o, 10^o et 11^o, de loi du 15 décembre 1980 précitée. Ce montant a, en effet, été établi par un arrêté royal du 12 novembre 2018 qui ne fait pas l'objet du présent recours et qui n'a pas été contesté en temps utiles par les parties requérantes. Il ne peut être admis que l'annulation des dispositions attaquées serve, en réalité, à remettre en cause cet arrêté royal du 12 novembre 2018 alors que les parties requérantes ont négligé de le contester. Cela reviendrait à leur permettre de contourner les règles de forclusion des délais de recours.

Afin d'examiner le moyen en ce qu'il soutient que le montant imposé pour les demandes introduites par un ressortissant de pays tiers qui souhaite séjourner plus de nonante jours sur le territoire en qualité de travailleur saisonnier constitue un impôt et non une redevance, il convient, dès lors, d'examiner non pas

les éléments qui ont déterminé la partie adverse à établir ce montant pour les demandes visées à l'article 1^{er} /1, § 2, 1°, 2°, 5°, 9°, 10° et 11° de la loi du 15 décembre 1980 précitée, mais bien ceux sur lesquels elle s'est fondée pour déterminer que ce montant présente un rapport raisonnable avec le coût des services prestés dans cette hypothèse particulière.

L'affaire n'est, en conséquence, pas en état d'être tranchée définitivement et doit être renvoyée à la procédure ordinaire.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 9 février 2021, par :

Nathalie Van Laer,
Katty Lauvau,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer