

I. Édito

Les montants des redevances dues pour le traitement des demandes de séjour jugés illégaux par le Conseil d'État

Le 11 septembre 2019, le Conseil d'État a annulé deux arrêtés royaux fixant les montants ainsi que les modalités pratiques de la perception de la redevance qui doit être payée par les étrangers pour couvrir les frais administratifs résultant du traitement de certaines demandes de séjour. L'Office des étrangers, se prévalant d'autres arrêtés royaux non attaqués, estime cependant que toutes les redevances payées antérieurement ne doivent pas être remboursées et qu'il existe actuellement une base légale valable justifiant leur maintien pour le futur. Or, ces arrêtés royaux sont basés sur le même fondement illégal que ceux annulés et devraient donc également être considérés comme illégaux et écartés par l'Office des étrangers dans le respect du principe de bonne administration. Par ailleurs, les mesures relatives aux modalités pratiques entourant le paiement de la redevance ont bel et bien été annulées, rendant impossible la perception légale de celle-ci.

Le principe de la redevance a été inscrit dans la loi du 15 décembre 1980 par la Loi-Programme du 19 décembre 2014¹. A l'époque, cette introduction a été justifiée par le gouvernement par une augmentation des demandes de séjour auxquelles l'Office des étrangers devait faire face, sans toutefois qu'aucune donnée chiffrée ne soit produite à ce sujet². Cette augmentation justifiait, selon le gouvernement, que les étrangers soient mis à contribution pour financer le traitement de leur demande de séjour.

Les demandes de séjour soumises à redevance ont donc été énumérées par la loi³. Des catégories de demandes exemptées ont également été prévues.

La sanction prévue par le législateur en cas de non-paiement de cette redevance est particulièrement lourde puisqu'il s'agit de l'irrecevabilité pure et simple de la demande de séjour introduite par l'étranger.

Suite à leur adoption, ces dispositions légales ont été attaquées devant la Cour constitutionnelle, qui, dans son arrêt n° 18/2018 du 22 février 2018, a considéré que le paiement d'une redevance comme contrepartie du traitement administratif d'une demande de séjour et comme condition de recevabilité de cette demande était admissible. Si elle n'a donc pas annulé la redevance dans son principe même, la Cour a cependant rappelé dans cet arrêt l'exigence d'un rapport raisonnable et proportionné entre le montant de celle-ci et le coût du service fourni par l'administration, comme l'avait d'ailleurs souligné la section législation du Conseil d'État dans son avis sur le texte avant son adoption⁴. Notons, que le secrétaire d'État à l'asile et l'immigration s'était engagé, suite à l'avis du Conseil d'État, à ce que ce montant soit proportionné au service fourni et pourtant...

La loi a en effet confié au gouvernement la mission de fixer, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, le montant de la redevance ainsi que les modalités de sa perception.

Depuis l'adoption de la loi, le gouvernement a pris dans ce cadre plusieurs arrêtés royaux successifs.

Les montants fixés à l'origine variaient de 60 à 215 euros en fonction des demandes et ont ensuite été augmentés significativement pour atteindre aujourd'hui 358 euros pour certaines demandes.

Pour bien comprendre la problématique actuelle, il est nécessaire de revenir sur la liste détaillée des arrêtés royaux adoptés successivement :

- 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 (ci-après arrêté royal du 8 octobre 1981 sur les étrangers) en y insérant les articles 1er/1 et 1er/2 : par cet arrêté royal, le Roi a fixé pour la première fois les montants de la redevance (60 euros, 160 euros et 215 euros) ainsi que les modalités de perception de celle-ci;

1 Par les articles 195 et 196 de la loi-programme du 19 décembre 2014, *MB*, 29 décembre 2014, vig. 8 janvier 2014.

2 Voir notre analyse : « [loi-programme du 19 décembre 2014 : l'étranger redevable](#) », Isabelle Doyen, *Newsletter ADDE n°105 de janvier 2015* et Doc. parl., Chambre, 2014-2015, DOC 54-0672/001, pp. 81-84 et 54-0672/008, p. 3.

3 Article 1/1er§2 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers. Pour les demandes soumises à redevance et les catégories exemptées voir le site de l'Office des étrangers : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Actualites/Pages/La_redevance.aspx.

4 [C.Const., 22 février 2018, n°18/2018](#) et Doc. parl., Chambre, 2014-2015, DOC 54-0672/001, pp. 81-84.

- L'arrêté royal du 8 juin 2016 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1980 sur les étrangers dispensant les étudiants et les chercheurs boursiers de la redevance : par cet arrêté, le Roi a dispensé les étudiants et les chercheurs boursiers de la redevance ; sur le plan de la technique, il a remplacé l'article 1er/1 (qui fixait les montants) par un article dispensant les étudiants boursiers du paiement et il a inséré un nouvel article 1er/1/1 en reprenant le texte de l'article 1er/1 ancien ; il s'agit ici de la pure technique législative, l'État belge ayant repris intégralement le contenu de l'arrêté royal du 16 février 2015 relatifs aux montants en ne modifiant que l'habillage de la disposition ;
- L'arrêté royal du 14 février 2017 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur les étrangers : par cet arrêté, le Roi a augmenté les montants de la redevance (de 215 à 350 euros et de 160 à 200 euros) ;
- L'arrêté royal du 22 juillet 2018 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1980 sur les étrangers : par cet arrêté, le Roi a complété l'article 1er/1/1 par un paragraphe qui précise les règles d'augmentation des montants de la redevance sur base de l'indice des prix à la consommation ;
- L'arrêté royal du 12 novembre 2018 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur les étrangers en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à séjourner et à travailler sur le territoire du Royaume : par cet arrêté, le Roi adapte la législation à l'instauration du permis unique⁵ et utilise la même technique que pour l'arrêté du 8 juin 2016, à savoir qu'il n'insère pas le permis unique dans la législation existante mais remplace la disposition existante qui fixe l'ensemble des montants par le même texte en y intégrant celui relatif au permis unique ;

A plusieurs reprises, le gouvernement a donc remplacé intégralement la disposition fixant les montants, sans pour autant revenir sur la méthode de calcul de ceux-ci, leur donnant ainsi une nouvelle base légale.

Par les arrêts n° 245.403 et 245.404 rendus le 11 septembre 2019 par le Conseil d'État, l'arrêté royal du 16 février 2015 et l'arrêté royal du 14 février 2017 ont été intégralement annulés⁶.

Les autres arrêtés royaux visés ci-dessus n'ont par contre pas été contestés devant le Conseil d'État.

Les motifs d'annulation

Il faut rappeler à titre préliminaire que pour qu'un prélèvement soit qualifié de redevance, il faut que le montant fixé soit proportionné au coût du service rendu, comme l'a souligné la Cour Constitutionnelle dans l'arrêt précité. Pour établir ces montants, l'État belge a fixé un coût moyen de traitement d'une demande de séjour, méthode également validée dans son principe par la Cour Constitutionnelle.

C'est ici qu'intervient la sanction du Conseil d'État.

Le Conseil d'État considère en effet que l'État Belge « ne prouve pas que ce coût moyen soit celui dont elle se prévaut et elle n'établit dès lors pas le rapport raisonnable entre les montants fixés dans le règlement attaqué et le coût des services prestés ». Par conséquent, le Conseil d'État estime que l'État Belge « ne démontre pas qu'(il) a respecté les limites de l'habilitation qui lui était donnée par les articles 195 et 196 de la loi-programme du 19 décembre 2014 et qui ne l'autorisait qu'à fixer le montant d'une « redevance ».

Le Conseil d'État juge en effet que le gouvernement n'a produit à l'appui des arrêtés royaux annulés aucune étude sérieuse permettant d'établir ce rapport proportionné entre le montant des redevances fixées et le coût moyen du service presté pour le traitement des demandes de séjour concernées⁷. La méthode de calcul du montant des redevances est donc sanctionnée.

⁵ Le permis unique est une nouvelle forme de demande de séjour basée sur le travail salarié, entré en vigueur en janvier 2019.

⁶ [CE n° 245.403 du 11 septembre 2019](#) et [CE n° 245.404 du 11 septembre 2019](#).

⁷ A l'appui de l'adoption du premier arrêté royal du 16/02/2015, le gouvernement s'est fondé sur des études réalisées par KPMG et l'Agence pour la simplification administrative (ASA) pour fixer le montant des redevances, études jugées non fiables par le Conseil d'État. A l'appui de l'arrêté royal du 14/02/2017, prévoyant la majoration des montants, le gouvernement se fonde sur une nouvelle étude qui s'appuie cependant largement sur les premières et est donc également jugée non fiable par le Conseil d'État.

Les conséquences des arrêts du Conseil d'État : la position implicite de l'Office des étrangers

Les deux arrêtés royaux annulés n'existent plus, avec effet rétroactif.

L'Office des étrangers a pris implicitement position sur les conséquences de ces annulations en prévoyant des modalités de remboursement de certaines redevances visées par les arrêtés royaux annulés sur son site web.

Pour la période durant lesquelles ces arrêtés annulés étaient en vigueur (du 2 mars 2015 au 26 juin 2016 pour l'arrêté royal du 16 février 2015 et du 1^{er} mars 2017 au 2 janvier 2019 pour l'arrêté royal du 14 février 2017), l'Office des étrangers propose le remboursement des redevances payées durant ces périodes. Pour la première période, il s'agit d'un remboursement intégral et, pour la seconde période, d'un remboursement partiel⁸.

Les démarches à effectuer pour faire ces demandes de remboursement sont indiquées dans rubrique « redevance » du site web de l'Office, de façon très discrète, sans explication aucune sur le contexte justifiant ces remboursements, renvoyant simplement à des formulaires via lesquels ils peuvent être demandés⁹. Cette posture attentiste de l'Office laisse bien entendu craindre que les personnes pouvant prétendre à un remboursement ne fassent pas valoir celui-ci, n'étant pas clairement informées de leur droit.

Or, vu l'illégalité des montants sollicités, on serait en droit d'attendre de l'Office des étrangers qu'il adopte une attitude proactive envers les demandeurs qui doivent être remboursés pour les périodes litigieuses.

Par ailleurs, en ne prévoyant de rembourser que les redevances fixées par les arrêtés royaux annulés, l'Office des étrangers ne tire donc pas de conséquences plus larges sur la légalité des arrêtés royaux non attaqués et estime implicitement que les redevances prévues par ceux-ci sont toujours d'application.

Les conséquences réelles des arrêts du Conseil d'État

L'exception d'illégalité fondée sur l'article 159 de la Constitution

Cependant, les arrêts du Conseil d'État ont des conséquences plus étendues que celles admises actuellement par l'Office des étrangers.

En effet, le Conseil d'État considère que les montants des redevances fixés par les deux arrêtés annulés, et repris tels quels par des arrêtés royaux postérieurs non contestés, sont illégaux et inconstitutionnels dans la mesure où ces montants ne sont pas fondés sur un examen sérieux du coût de traitement d'une demande de séjour.

Reproduisant purement et simplement les montants de la redevance tels que fixés par les arrêtés royaux annulés (sans justification supplémentaire, donc sur base des mêmes études jugées non fiables par le Conseil d'État), les arrêtés non annulés doivent être considérés comme illégaux et écartés par l'administration.

Sur cette base, il apparaît que toute redevance payée depuis l'entrée en vigueur du premier arrêté royal de 2015 doit être considérée comme illégale.

C'est donc en infraction de la loi que l'Office des étrangers réclame ces redevances depuis 2015.

En vertu du principe de bonne administration, tout citoyen peut légitimement s'attendre à ce qu'une administration publique respecte la loi et la Constitution. La seule manière de ne pas se maintenir en situation d'illégalité est, d'une part, d'assurer le remboursement proactif de toutes les redevances payées depuis 2015 et, d'autre part, de ne pas exiger le paiement de ces redevances pour les demandes postérieures aux arrêts du Conseil d'État.

Bien que la disposition actuellement en vigueur (article 1^{er}/1/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, tel que remplacé par l'arrêté royal, non contesté, du 12 novembre 2018 entré en vigueur le 3 janvier 2019) n'a pas été annulée par le Conseil, l'article 159 de la Constitution permettrait aux cours et tribunaux de sanctionner les décisions de l'administration prises sur cette base. Cet article stipule en effet que « Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ». Les arrêtés royaux non attaqués pourraient donc être écartés par les juridictions dans le cadre de ce qu'on appelle communément l'exception d'illégalité¹⁰.

⁸ La différence entre la somme augmentée par l'arrêté royal du 14 février 2017 et le montant antérieur prévu par l'arrêté royal du 8 juin 2016 non annulé et qui remplaçait l'arrêté royal de 2015 annulé.

⁹ Voir la section relative au remboursement dans la rubrique redevance sur le site web de l'Office des étrangers : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Actualites/Pages/La_redevance.aspx.

¹⁰ Voir également la note de l'Agentschap Integratie en Inburgering : <https://www.agii.be/nieuws/raad-van-state-vernietigt-retributie-verblijfsaanvragen>.

En refusant de reconnaître l'illégalité des arrêtés royaux non contestés et en continuant à réclamer les redevances, l'Office des étrangers contraint en pratique les étrangers à introduire des recours devant le Conseil du Contentieux des étrangers¹¹ pour écarter l'application de ceux-ci. Ils pourraient également se tourner vers le juge judiciaire après avoir payé la redevance litigieuse pour récupérer le montant illégal, ce qui leur éviterait de retarder l'examen de leur demande de séjour par une longue procédure de recours devant le Conseil du contentieux. Ces procédures engendreront cependant un coût important pour l'État belge en termes de prise en charge de frais d'avocat et de frais de procédure. De plus, cela encombrerait inutilement une justice déjà surchargée.

L'annulation des modalités d'exécution de la redevance

Dernière chose et non des moindres, l'article 1^{er}/2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, fixant les modalités de perception de la redevance et les modalités relative aux décisions d'irrecevabilité en cas de non-paiement, inséré par l'arrêté royal du 16 février 2015, a lui bien été annulé par le Conseil d'État (arrêt CE n° 245.404)¹². Cet article n'a en effet, contrairement à l'article 1^{er}/1 fixant les montants, pas été remplacé par les arrêtés postérieurs non annulés sur lesquels se fonde aujourd'hui l'Office des étrangers pour réclamer les redevances.

A la suite de cette annulation, la législation ne prévoit plus les éléments essentiels concernant les modalités de prélèvement de la redevance¹³ (preuve du paiement, moment du paiement, irrecevabilité automatique ou rappel en cas de non-paiement, autorité habilitée à déclarer la demande irrecevable pour défaut de paiement de la redevance, modalité de notification de la décision d'irrecevabilité). Sans cette base légale, il n'est pratiquement et légalement plus possible de conditionner la recevabilité de la demande au paiement de la redevance.

Conclusion

En prévoyant le paiement d'une redevance comme condition de recevabilité d'une demande de séjour, le législateur a imposé une charge financière difficilement supportable pour de nombreux étrangers, particulièrement pour ceux se trouvant dans une situation précaire. Rappelons que le montant de la redevance pour l'introduction d'une demande de régularisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 est aujourd'hui de 358 euros. Ce montant considérable n'est légal, comme l'a souligné la Cour constitutionnelle, que s'il vise à couvrir le coût du traitement de la demande et que s'il est fixé proportionnellement à celui-ci. Aujourd'hui, le Conseil d'État a jugé que ce rapport proportionné n'est pas démontré, à défaut d'études sérieuses justifiant les montants des redevances prévues par le gouvernement. La redevance ne peut avoir d'autre but que de couvrir les frais administratif de traitement des demandes de séjour et non être instrumentalisée, sous le prétexte d'une lutte contre de prétendus abus, comme moyen de dissuasion à l'introduction de ces demandes en fixant des montants injustifiés et prohibitifs¹⁴.

Par conséquent, nous demandons à l'Office des étrangers de reconnaître l'illégalité des arrêtés royaux non annulés et :

- de rembourser l'ensemble des redevances payées depuis le 2 mars 2015, date d'entrée en vigueur du premier arrêté royal du 16 février 2015, en adoptant une démarche proactive, à savoir en contactant directement les demandeurs pour les informer de leur droit au remboursement et des modalités de celui-ci;
- de ne plus appliquer l'arrêté royal du 12 novembre 2018 sur lequel il se fonde pour réclamer actuellement les redevances étant donné qu'il s'appuie sur les arrêtés royaux des 16 février 2015 et 14 février 2017 qui ont été annulés par le Conseil d'État.

Valentin Henkinbrant, juriste ADDE a.s.b.l. valentin.henkinbrant@adde.be

11 En effet, ceci supposerait que les étrangers dont la demande est soumise à redevance ne paient pas celle-ci, se voient en conséquence notifier une décision d'irrecevabilité et contestent ensuite cette dernière devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Ce n'est que dans le cadre de cette procédure de recours que le Conseil du contentieux des étrangers pourrait annuler cette décision d'irrecevabilité sur base de l'article 159 de la Constitution.

12 Pour le texte de cette disposition voir ici : [Art. 1er/2. AR du 08/10/1981](#).

13 A l'exception des modalités concernant le permis unique et la carte bleue européenne.

14 Voir à ce sujet la conclusion de l'arrêt CE 245.403 du 11 septembre 2019 qui reprend le rapport de l'auditeur.