

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.404 du 11 septembre 2019

A. 215.648/XI-20.626

En cause : **1. l'a.s.b.l. Association pour le Droit des Étrangers,**
 2. l'a.s.b.l. Coordination et Initiatives pour et avec les
 Réfugiés et les Étrangers,
 3. l'a.s.b.l. Service International de Recherche, d'Éducation
 et d'Action sociale,
 4. l'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme,
 5. l'a.s.b.l. Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et
 la Xénophobie,
 ayant élu domicile chez
 M^e Thomas MITEVOY, avocat,
 chaussée de Haecht 55
 1210 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Affaires sociales et de la Santé
publique, et de l'Asile et la Migration.

I. Objet de la requête

Par une requête du 20 avril 2015, les parties requérantes sollicitent l'annulation "de 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», publié au *Moniteur belge* du 20 février 2015".

II. Procédure

Un arrêt n° 242.596 du 10 octobre 2018 a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base des articles 13 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

La partie adverse a introduit une demande maintien des effets de l'arrêté attaqué.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 28 mai 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 20 juin 2019.

M. Yves HOUYET, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Thomas MITEVOY et Loïca LAMBERT, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Joëlle MATRAY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours sont exposés dans l'arrêt n° 242.596 du 10 octobre 2018.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties

Les requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 33, 105, 108, 170, 172 et 191 de la Constitution, des articles 195 et 196 de la loi-programme du 19 décembre 2014 et du principe général de bonne administration, de la règle de proportionnalité et de l'excès de pouvoir.

Dans une seconde branche, les requérantes soutiennent que le montant d'une redevance doit être équivalent ou représenter un rapport raisonnable avec le

coût du service rendu. Sur ce point, les parties requérantes estiment qu'il n'est pas possible d'apprécier si ce critère est rempli ou non à la lecture de la loi-programme du 19 décembre 2014. Pour elles, le législateur a délégué au Roi le soin de fixer le montant de la redevance et ce n'est qu'à l'examen de l'arrêté attaqué que l'on peut concrètement examiner si le montant du prélèvement est en rapport avec le coût du "service rendu".

Elles estiment qu'il est manifeste que le Roi a fixé des montants qui ne sont pas proportionnés au coût du service rendu et qui ne sont donc pas des redevances. Elles considèrent qu'il a été décidé qu'un paiement partiel de la "redevance" ne peut faire l'objet d'aucun remboursement en cas d'absence de régularisation dans le délai de trente jours, ce qui est contraire à la notion de rétribution et atteste du caractère d'impôt du prélèvement.

Les requérantes font valoir que, dans la note du Conseil des Ministres du 9 février 2015, le ministre de l'Intérieur et le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration expliquent qu'en raison de la grande diversité des demandes de séjour et du travail qu'elles nécessitent, ils ont opté pour une comptabilisation du temps et du coût pour une demande de séjour moyenne d'un étranger et que le résultat de ce calcul de la mesure de la charge de travail pour une demande moyenne s'élève selon les ministres à un coût de 268 euros. Elles relèvent que les variables de ce calcul ne sont pas précisées et qu'en tout état de cause, les montants fixés ne sont pas en rapport avec le coût du service rendu dans les demandes spécifiques alors que la redevance vise de nombreuses demandes ayant des caractéristiques propres en terme de vérification des conditions légales et donc de travail pour l'administration.

Elles relèvent que :

" D'une part, les montants des redevances furent déterminés en fonction d'un coût étalon (dans le sens d'un modèle de mesure qui sert de point de référence) présenté comme le coût moyen par demande de séjour. Ce mode de calcul globalisant n'est pas satisfaisant au regard de la multiplicité des demandes de séjour visées et de leurs particularités. Cette méthode implique une absence de distinction pour chacune des catégories de demande de séjour. Or, il est incontestable qu'il existe une grande variété de demandes de séjour visées qui impliquent des quantités de travail très différentes pour l'administration.

D'autre part, les différents montants correspondant aux différentes demandes de séjour (215, 160, 60 euros) n'ont pas été déterminés en fonction du coût lié au traitement de ces demandes par l'administration mais en fonction d'autres critères comme la volonté de se conformer aux droits fondamentaux, au droit européen ou encore en vue de favoriser le transfert de savoir.

De surcroît, les montants fixés favorisent certains types de demandes, telles celles introduites par les résidents de longue durée mais en défavorisent d'autres comme les demandes introduites sur la base de l'article 9bis [de la loi du 15 décembre

1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers], alors que rien n'établit que le service rendu soit différent. Ainsi, par exemple, l'analyse d'une demande 9bis introduite par un demandeur d'asile de longue durée, peut être très brève puisqu'un critère objectif lié à la longueur de la procédure d'asile est retenu. Ces critères sont tout à fait étrangers au coût du service rendu.

En conclusion, le Roi fixe des montants qui ne sont pas proportionnés au coût du service rendu et impose donc le paiement d'un impôt aux étrangers concernés pour l'introduction d'une demande de séjour".

Les parties requérantes se réfèrent à l'article 5 de l'arrêté attaqué et estiment que la circonstance qu'un paiement partiel ne peut faire l'objet d'aucun remboursement tend à démontrer le caractère contributif et non pas rémunératoire du prélèvement. Elles font référence à l'arrêt n° 130.492 du 21 avril 2004, qui a jugé, s'agissant d'une rétribution visée à l'article 173 de la Constitution, qu' "une telle redevance ne peut être perçue lorsque le service dont elle est la contrepartie n'est pas rendu" et qu'il résulte de l'acte attaqué qu'un prélèvement partiel peut avoir lieu sans qu'aucune contrepartie ne soit rendue.

Enfin, elles estiment que la seule multiplication du montant par le nombre d'étrangers "parties" à la demande atteste du caractère forfaitaire et globalisant des montants fixés par le Roi et qu'il ne peut être sérieusement soutenu que la présence d'une seconde personne dans une même demande entraînera automatiquement deux fois plus de travail pour l'administration et que ce mode de calcul "est étranger au critère selon lequel le montant du prélèvement doit être proportionné au coût du service rendu".

La partie adverse répond, à titre principal, que "les parties requérantes n'ont pas intérêt à cette partie du moyen : à suivre leur raisonnement, le coût de la redevance doit être adapté selon les différentes variétés de demande de séjour", qu'il "en résulte, nécessairement, que ce raisonnement est de nature à augmenter le coût de la redevance pour certaines catégories d'étrangers, ce qui est contraire à l'objectif que les requérantes déclarent poursuivre par le truchement de leur recours".

Subsidiairement, la partie adverse estime que le moyen n'est pas fondé. Elle expose que la méthode choisie ne remet pas en cause le principe selon lequel le montant de la redevance est établi en fonction du coût du service rendu.

La partie adverse indique que dans sa note au conseil des ministres du 10 février 2015, elle a exposé que :

" À cause de l'énorme diversité des demandes que les étrangers peuvent introduire ainsi que les différences significatives dans la méthode de travail des villes et communautés sollicitées, le bureau de mesure a levé l'option de calculer le temps

et le coût pour une demande «moyenne» d'un étranger. Le résultat de la mesure de la charge de travail est qu'une demande pour l'Office des Étrangers (OE) représente en moyenne un coût [de] 268 euros".

Elle estime qu'une telle option ne dénature nullement la qualification de redevance et qu'il s'agit simplement d'une méthode choisie, à savoir déterminer un coût moyen.

Selon la partie adverse, les réductions appliquées à différentes personnes selon les catégories auxquelles elles appartiennent ne remettent pas davantage en cause la qualification de redevance, dans la mesure où le départ du raisonnement est toujours le coût moyen et où la modification se fait toujours dans le sens de la réduction pour tenir compte des situations particulières.

La partie adverse explique qu'en ce qui concerne le non-remboursement d'une redevance partiellement payée, la justification suivante a été formulée :

" Si l'étranger ne paie pas le montant exact, l'administration l'invite à compléter son paiement dans les 30 jours. S'il ne s'exécute pas, le paiement partiel reste acquis à l'Office des Etrangers. Ce non-remboursement est justifié par le fait que les paiements partiels nécessitent un traitement et un suivi de la part d'un agent de l'Office des Etrangers. Le non-remboursement permettra de couvrir, ne fût-ce que partiellement, les coûts engendrés par ce suivi. De plus, il est, également, justifié par l'adage juridique «qui paie mal paie deux fois»".

et que selon le rapport au Roi :

" Ces articles précisent, également, ce qu'il y a lieu de faire lorsque l'étranger ne verse pas le montant exact. Dans ce cas, les autorités visées ci-dessus en informeront l'étranger et l'inviteront à effectuer le paiement du solde restant dû («annexe 43», de l'arrêté royal du 8 octobre 1981). Le paiement du solde doit être effectué dans les trente jours de la notification à l'étranger de la décision l'informant du paiement partiel. À défaut, la demande sera déclarée irrecevable par les mêmes autorités. Dans ce cas, le paiement effectué n'est pas remboursé et reste acquis à l'Office des Étrangers. Lorsqu'un étranger assujéti à une redevance effectue un paiement partiel, une procédure de suivi - avec le travail de contrôle corollaire - s'ensuit. Une possibilité lui est offerte de se mettre en règle endéans les 30 jours. Il reçoit ainsi une «annexe 43». Un contrôle administratif est effectué afin de vérifier s'il a effectué un paiement intégral. À défaut, il reçoit une décision d'irrecevabilité («annexe 42»). De ce qui précède, il ressort qu'un paiement partiel occasionne une charge de travail supplémentaire. Il appartient donc à l'étranger qui effectue un paiement partiel, quand bien même ce paiement serait élevé, de se mettre en règle. La charge administrative est, en effet, identique peu importe la hauteur du paiement partiel".

La partie adverse soutient que la circonstance qu'un paiement partiel ne peut faire l'objet d'aucun remboursement ne démontre nullement le caractère

contributif du prélèvement, que ce grief n'est pas de nature à induire un arrêt d'annulation. Selon la partie adverse, il appartient aux parties requérantes de démontrer (...) que la présence d'une seconde personne dans une même demande n'entraîne pas "automatiquement deux fois plus de travail" dans le chef de l'administration. Elle ajoute que la disposition critiquée est générique et nullement attachée au cas d'espèce pointé par les parties requérantes.

En réplique, les parties requérantes estiment qu'elles ont bien intérêt à la branche du moyen en insistant particulièrement sur le point qui suit :

- " Outre leurs critiques du choix de la partie adverse de se fonder sur un coût moyen pour une demande «moyenne» d'un étranger, les parties requérantes contestent l'évaluation de ce coût et donc le montant de 268 euros avancé par la partie adverse; la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle se base sur ce montant de 268 euros pour considérer que les différents montants de la redevance ont systématiquement été fixés en-deçà de ce montant; à défaut de démontrer sérieusement que le coût du traitement d'une demande moyenne équivaut à 268 euros, elle ne peut davantage être suivie lorsqu'elle affirme que suivre le raisonnement des parties requérantes serait de nature à augmenter le coût de la redevance pour certaines catégories d'étrangers".

Elles poursuivent en critiquant comme il suit la méthode d'évaluation du montant du coût moyen de traitement d'une demande :

- " Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient de manière erronée que les parties requérantes ne remettent en cause ni le mode de calcul du coût moyen, ni son montant.

Pourtant, dans leur requête introductive, les parties requérantes avaient pris soin de préciser qu'elles ne disposaient pas des variables et modalités de ce calcul. Les parties requérantes ont donc prudemment évoqué ce chiffre comme étant celui avancé par la partie adverse sans d'aucune façon marquer leur accord sur le chiffre et son évaluation qu'elles ignoraient.

En l'absence d'information sur l'évaluation du coût moyen, les parties requérantes n'étaient pas en mesure de contester le mode de calcul et le montant avancé par la partie adverse.

À l'occasion de son mémoire en réponse, la partie adverse a apporté quelques éléments sur la manière utilisée pour parvenir au montant censé représenter le coût pour une demande de séjour moyenne d'un étranger. Elle se réfère sur ce point à une «étude» de KPMG et à une note de l'Agence pour la Simplification Administrative (ASA).

Cette note de l'ASA «représent, de manière synthétique, les résultats de la quantification des charges administratives de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers».

Après examen de ces deux pièces, il résulte que le montant de 268 euros avancé par la partie adverse a été déterminé sur base d'une méthode et d'une analyse pour le moins légères et peu sérieuses.

- Des entretiens téléphoniques comme sources

Les parties requérantes soulignent tout d'abord que les données chiffrées ont été obtenues principalement d'une part à l'occasion d'entretiens téléphoniques avec Monsieur Freddy Roosemont (Directeur de l'Office des étrangers) et d'autre part via une enquête téléphonique avec des personnes non identifiées de «12 villes/communes belges» non identifiées.

Ce point de départ de l'étude laisse perplexe. En effet, la base de l'étude (les données chiffrées) ne résulte pas de documents officiels internes et externes mais d'entretiens téléphoniques avec le Directeur de l'Office des étrangers et des personnes non identifiées de «12 villes/communes belges» elles-mêmes non identifiées. (...)

- Des données très partielles

S'agissant des données relatives au coût des demandes introduites auprès des villes et communes, les interlocuteurs lors des entretiens téléphoniques ne sont pas mentionnés et les «villes/communes belges» contactées ne sont pas précisées; l'étude se limite à affirmer que l'échantillon choisi est représentatif sans autres précisions.

Ces entretiens ont permis selon l'étude d'obtenir «les informations relatives au temps consacré ainsi qu'aux coûts 'out of pocket' (perdus) tant pour les communes que pour les citoyens (étrangers) à l'occasion d'une demande moyenne».

Ces informations sont partielles car l'étude indique que «compte tenu de ce que toutes les villes et communes n'étaient pas en mesure d'estimer le nombre annuel de demandes traitées, il a été procédé à la moyenne pondérée des facteurs temps et coûts des 12 services interrogés». L'étude n'indique pas le nombre et l'identité des villes et communes qui n'ont pas été en mesure d'estimer le nombre annuel de demandes traitées. Pour évaluer une éventuelle représentativité de l'échantillon, ces informations sont pourtant essentielles.

Poursuivant dans une approximation étonnante, l'étude relève que «le temps consacré par les postes consulaires est supposé égal à celui exposé par les communes (mais cela est probablement une sous-estimation)». Cette supposition ne se base sur aucune donnée précise ni même un contact avec des postes consulaires. La note de l'ASA énonce qu'il y a, sur base annuelle, le nombre de 64.000 demandes, d'étrangers s'inscrivant dans le cadre de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, dont exactement la moitié serait introduite auprès des postes consulaires et l'autre moitié auprès des communes. Les pièces de la partie adverse ne font pas apparaître si le nombre de 64.000 demandes résulte d'une évaluation pour une année particulière ou bien si ce nombre constitue la moyenne d'un certain nombre d'années.

- Une évaluation des coûts grossière et incertaine

S'agissant des coûts, les parties requérantes contestent également l'évaluation faite par la partie adverse.

Les pièces n° 11 de la partie adverse évoquent au titre de coûts administratifs annuels totaux pour l'Office des étrangers un montant de 13.606.640 euros. Ensuite, dans une grande confusion, la note évoque «les charges locatives afférentes aux bureaux des services traitant des procédures qui s'inscrivent dans le cadre de l'arrêté royal du 8 octobre 1981» dont le montant s'élèverait à 1,83 million d'euros par an; au coût non calculé lié à l'entreposage des archives et à

d'autres coûts qui n'auraient pas été pris en considération (téléphonie, chauffage) en l'absence de possibilité d'évaluation immédiate.

La note poursuit en affirmant que «les coûts totaux pour l'Office des Etrangers s'élèvent à tout le moins à 15,4 millions d'euros (13,6 millions de coûts administratifs + 1,8 million d'autres coûts fixes)».

Sur cette base comprenant les charges locatives, la partie adverse aboutit au résultat suivant : le coût moyen administratif s'élève à 60 euros pour l'étranger; 69 euros pour les communes; 69 euros pour les postes consulaires et 236 euros (sans charges locatives) ou 268 euros (avec charges locatives) pour l'Office des Etrangers [...].

Les requérantes font également valoir que :

- " La redevance dont les montants ont été précisés par l'acte attaqué vise de nombreuses demandes ayant des caractéristiques propres en terme de vérification des conditions légales et donc de travail pour l'administration.

Les montants des redevances furent déterminés en fonction d'un coût étalon (dans le sens d'un modèle de mesure qui sert de point de référence) présenté comme le coût moyen par demande de séjour. Outre les critiques sur la méthode et le montant ..., ce mode de calcul globalisant n'est pas satisfaisant au regard de la multiplicité des demandes de séjour visées et de leurs particularités. Cette méthode implique une absence de distinction pour chacune des catégories de demande de séjour.

Or, il est incontestable qu'il existe une grande variété de demandes de séjour visées par l'acte attaqué, demandes qui impliquent des quantités de travail très différentes pour l'administration.

La note de l'ASA produite par la partie adverse elle-même le rappelle : «Dans la pratique, certaines demandes nécessitent plus ou moins de temps, et entraînent plus ou moins de frais».

[...]

- Une détermination du coût moyen en fonction de toutes les demandes y compris celles non soumises à redevance.

Il ne ressort pas de l'analyse de la partie adverse qu'il fut tenu compte du coût des différentes demandes de séjour non soumises à la redevance.

Au contraire, la partie adverse se base sur un chiffre résultant de l'évaluation du coût de traitement pour l'ensemble des demandes de séjour faites sur base de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Pour l'évaluation du coût moyen d'une demande de séjour, il fut également tenu compte du coût de nombreuses demandes non soumises à la redevance comme les demandes des citoyens de l'Union européenne.

Or, pour évaluer un coût proportionné au service rendu, il eut fallu exclure les coûts des demandes de séjour non soumises à la redevance.

- Une absence de remboursement d'un paiement partiel

La circonstance qu'un paiement partiel ne peut faire l'objet d'aucun remboursement tend à démontrer le caractère contributif et non pas rémunératoire du prélèvement.

En effet, un paiement partiel non régularisé dans les temps ne peut faire l'objet d'aucun remboursement et ce bien qu'aucune contrepartie n'est rendue.

[...] Il résulte de l'acte attaqué qu'un prélèvement partiel peut avoir lieu sans qu'aucune contrepartie ne soit rendue. [...]

- Une redevance à multiplier par personne

Enfin, l'acte attaqué fixe que «les montants visés à l'alinéa premier s'entendent par demande et par personne».

La seule multiplication du montant par le nombre d'étrangers «parties» à la demande atteste du caractère forfaitaire et globalisant des montants fixés par le Roi. Il ne peut être sérieusement soutenu que la présence d'une seconde personne dans une même demande entraînera automatiquement deux fois plus de travail pour l'administration [...].

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir qu'"en raison de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n° 18/2018 du 22 février 2018, les parties requérantes ne sont pas recevables à contester, dans la seconde branche, les articles 33, 108, 170, 172 de la Constitution, dès lors que la Cour Constitutionnelle a jugé que la redevance fixée par la loi du 15 décembre 1980 n'était pas un impôt, mais une rétribution", qu'en "ce qu'il se fonde sur l'article 191 de la Constitution sans même alléguer l'existence d'une différence entre certains étrangers et les Belges, la seconde branche du premier moyen est irrecevable", que "les parties requérantes ne sont pas recevables à critiquer la méthode d'évaluation du coût moyen du traitement d'une demande [...]", qu'"en raison du dépôt du dossier administratif, les parties requérantes ont eu connaissance de l'étude de l'ASA réalisée avec l'aide de KPMG", que "dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes ont formulé un certain nombre de reproches à l'encontre de cette étude et de la méthode pour y arriver, les qualifiant de «légères et peu sérieuses», sans toutefois invoquer la disposition légale qui aurait été violée par cette étude", que "les reproches formulés à l'encontre de l'étude de l'ASA et de KPMG sont étrangers à «la violation de la règle de proportionnalité», que "n'ayant pas introduit de nouveau moyen par le biais de leur mémoire en réplique, le grief tiré de la légèreté et du peu de sérieux de l'étude portant sur l'évaluation du montant de 268 € est irrecevable", que "ce grief est étranger à l'ordre public", que "[...] les parties requérantes n'ont soutenu dans aucun de leurs écrits de procédure, que l'étude dont question serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, ni que le Roi aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en se référant au montant de 268 € (...)", qu'à "supposer que l'étude ASA/KPMG aurait été bâclée, *quod non*, les parties requérantes ne rapportent pas la preuve que le manque de soin dans la

préparation de cette étude a engendré en l'espèce un illégalité, qui elle, justifierait l'annulation de l'arrêté royal entrepris", qu'à "supposer que Votre Conseil considère que le grief tiré de la légèreté et du peu de sérieux de l'étude de KPMG ayant abouti au montant de 268 € soit recevable, *quod non*, [...] il ressort du rapport de l'ASA sur le calcul des charges administratives que, de Monsieur Freddy ROOSEMONT, Directeur général de l'Office des Étrangers, il «[...] a été obtenu le nombre de demandes introduites par les étrangers sur base annuelle», que "ce nombre a été fixé sur base des statistiques, telles qu'établies à l'époque par l'Office des Etrangers, du nombre de demandes introduites en 2013", qu'il "résulte de ce tableau que 33.738 personnes ont introduit une demande auprès des postes diplomatiques et 31.634 personnes ont introduit une demande auprès des villes et communes, pour un total général de 65.372 étrangers demandeurs", qu'"aucun poste consulaire n'a été interrogé sur le temps consacré à l'examen des demandes et sur leur nombre", qu'il "a été démontré supra, sur base des statistiques de 2013, que le nombre des demandes introduites auprès des postes consulaires est fort similaire à celui des demandes introduites par les villes et communes", que "seul le travail de l'Office des étrangers entre en considération pour l'évaluation du coût de 268 €", que "la quantification, dans l'étude ASA/KPMG, du travail des postes diplomatiques, ainsi que de celui des villes et communes, permet de constater le caractère proportionné au service rendu d'un coût moyen basé exclusivement sur le travail de l'Office des étrangers [...]", qu'il "ressort de l'étude de l'ASA/KPMG que les dossiers sont gérés par des fonctionnaires de niveau C (ambtenaar middel) qui exécutent tout une série de tâches administratives et logistiques, procèdent à des examens complémentaires, examinent toutes les pièces du dossier, réalisent un compte rendu complet du dossier et proposent l'orientation de la décision", que "le gestionnaire transmet le dossier à l'attaché responsable, qui est un fonctionnaire de niveau A (ambtenaar hoog) qui prend la décision finale", que "pour les demandes 9bis, l'attaché examine le dossier et prend la décision finale, sans aide d'un compte rendu réalisé par un fonctionnaire de niveau C", qu'une "décision négative nécessite un temps d'examen du dossier et un temps de rédaction de la décision beaucoup plus long que celui consacré à une décision positive, dans la mesure où la première est matérialisée dans un écrit qui doit être rédigé avec le plus grand soin" et que "le fonctionnaire doit veiller à répondre à tous les arguments avancés par l'étranger demandeur [...]".

La partie adverse décrit, en se prévalant du "tableau KPMG" le temps et le nombre de fonctionnaires nécessaires pour la prise des décisions. Elle indique que "les demandes prises en considération correspondent uniquement aux demandes soumises à redevance", que "les charges locatives prises en compte dans le calcul du coût moyen ne concernent que les bureaux qui traitent les demandes soumises

à redevance, soit un tiers de la superficie du bâtiment central", que "c'est la raison pour laquelle ces frais n'ont été pris en compte, dans le calcul du coût moyen, qu'à raison d'un tiers", que "les parties requérantes n'apportent aucun élément susceptible de remettre en cause le caractère raisonnable de cette répartition, dès lors qu'un tiers du bâtiment concerne l'asile et l'autre tiers, les demandes non soumises à redevance", qu'à "titre infiniment subsidiaire, la partie adverse considère que ce grief est inopérant [...]", qu'il "ressort des explications données par l'ASA que toute une série de coûts fixes n'ont pas été pris en compte dans le calcul du coût moyen, alors que, selon les règles comptables, ces coûts fixes auraient dû être pris en compte", qu'il "s'agit notamment des frais d'archivage de tous les dossiers soumis à redevance, des frais de téléphonie, de chauffage et d'électricité des bureaux qui gèrent les demandes soumises à rétribution", que "si Votre Conseil annulait l'arrêté royal du 16 février 2015, au motif que l'étude de KPMG manquerait de sérieux, *quod non*, une nouvelle étude serait réalisée, qui prendrait en compte tous les frais fixes liés aux demandes soumises à redevance, ce qui devrait aboutir à un montant plus élevé que 268 €", que "la méthode choisie par la partie adverse a consisté à prendre en considération un coût moyen de 268 €, puis le réduire à 215 € et enfin à adapter ce montant (toujours dans le sens d'une réduction) en fonction des différentes catégories de personnes concernées", que "cette méthode ne remet pas en cause le principe selon lequel le montant de la redevance est établi en fonction du coût du service rendu [...]", qu'une "telle option ne dénature nullement la qualification de redevance", qu'il "s'agit simplement d'une méthode choisie, à savoir déterminer un coût moyen", que "[...]l'option choisie par la partie adverse ne dénature pas la qualification de redevance, dès lors que la détermination des différentes redevances se fait toujours dans le sens de la réduction, pour tenir compte des situations particulières", qu'il "serait irréalisable de demander que la redevance soit fixée «en fonction de caractéristiques propres à chaque demande», comme le requièrent les parties requérantes [...]", que "l'auteur d'un acte réglementaire ne peut appréhender le détail de toutes situations possibles [...]", que "lorsqu'une demande est introduite par plusieurs personnes adultes, un examen séparé doit être fait pour chacune de ces personnes, qui ne sont pas toutes soumises aux mêmes conditions", que "ces adultes ne sont pas nécessairement soumis à la même redevance [...]", que "l'administration rend une décision individuelle par personne majeure, sauf s'il s'agit d'une famille dont le lien d'alliance est démontré par une acte de mariage", qu'en "conséquence, le temps consacré à des demandes introduites par plusieurs personnes adultes est nécessairement plus élevé", que "la redevance litigieuse est la contrepartie d'un service rendu par l'administration,- à savoir l'examen de la demande de séjour", qu'elle "n'est pas la contrepartie d'un droit invoqué", que "les différents montants de la redevance (215 €, 160 € et

60 €) n'ont pas été fixés en fonction d'autres critères, comme la volonté de se conformer aux droits fondamentaux, au droit européen ou le transfert du savoir [...]", qu'on "ne peut déduire d'une justification prise notamment au regard du principe d'égalité, que les différents montants de la redevance n'ont pas été déterminés en fonction du coût lié au traitement de ces demandes", qu'il "en va d'autant plus ainsi qu'une demande d'autorisation de séjour, introduite en application de l'article 9bis précité, requiert un double examen de la part de l'autorité, à savoir, d'une part, la recevabilité de la demande, eu égard aux circonstances exceptionnelles invoquées, et d'autre part, le fondement de la demande de séjour", que "la notion de «circonstances exceptionnelles» n'est pas définie par la loi [...]", que "tant au niveau de la recevabilité que du fondement, chaque demande nécessite donc un examen particulier en fonction des arguments spécifiques invoqués par le demandeur", que "le temps consacré aux demandes fondées sur l'article 9bis de la Loi est objectivement plus long que celui consacré aux demandes de regroupement familial, ou à celles introduites par un étudiant, pour lesquelles les conditions sont fixées par la loi", que "le principe d'égalité ne saurait être violé par la fixation d'une redevance différente pour des demandes nécessitant un temps d'exécution différent", que "la méthode employée, qui a consisté à prendre en considération le coût moyen de 268 €, puis le réduire à 215 € pour les demandes fondées sur l'article 9bis et à 160 € pour les demandes de regroupement familial et les étudiants, n'est pas contraire au principe d'égalité et ces différents montants sont en rapport avec le service rendu", qu'en "ce qui concerne les demandes introduites par les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans un autre État membre, le temps consacré à ces demandes est objectivement le plus court vu que ces étrangers ont séjourné, durant de nombreuses années, de manière légale dans un autre État membre", que "le traitement de ces demandes est dès lors simplifié, puisque ces étrangers ont déjà été admis ou autorisés au préalable", que "la redevance de 60 € se justifie", qu'il "résulte de ce qui précède d'une part, que les montants fixés par l'arrêté royal litigieux ne «favorisent» pas certains types de demandes et d'autre part, qu'il ne peut être raisonnablement soutenu que les différents montants prévus par l'arrêté royal entrepris seraient sans rapport avec le coût du service rendu", que "ce, même si la justification au regard du principe d'égalité, donnée dans le Rapport au Roi, ne se rapporte pas à la durée du traitement des différentes demandes soumises à redevance", qu'il "est contradictoire, dans le chef des parties requérantes, de reprocher une différenciation dans les redevances (car elle favorise certaines demandes au détriment d'autres), tout en faisant grief à ces différentes redevances de ne pas être «en rapport avec le coût du service rendu dans les demandes spécifiques alors que la redevance vise de nombreuses demandes ayant des

caractéristiques propres en terme de vérification des conditions légales et donc de travail pour l'administration»".

IV.2. Appréciation

- Intérêt à la seconde branche du premier moyen

Dans cette branche, les requérantes soutiennent notamment que la partie adverse ne prouve pas valablement que les montants qu'elle a fixés dans l'arrêté attaqué présentent un rapport raisonnable avec le coût des services rendus. Or, il appartient à l'autorité d'établir la légalité de son action.

À défaut de démonstration de ce rapport raisonnable, la partie adverse ne prouverait pas qu'elle a respecté 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". Or, une telle redevance suppose nécessairement qu'un rapport raisonnable existe entre le coût du service fourni et le montant dû pour ce service.

Les requérantes disposent donc de l'intérêt requis à cette critique dès lors que le règlement entrepris serait illégal si la partie adverse n'établissait pas qu'elle a respecté le caractère de redevance exigé en fixant les montants concernés.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de préjuger si à la suite de l'annulation de l'arrêté contesté, la partie adverse serait habilitée à prévoir des montants supérieurs à ceux retenus dans le règlement litigieux. Le Conseil d'État pourrait d'autant moins le faire que si la partie adverse n'établissait pas la réalité des coûts qu'elle avance pour attester la validité des montants prévus par l'arrêté attaqué, elle ne serait pas davantage en mesure de démontrer qu'elle pourrait retenir des montants supérieurs.

Par ailleurs, dans leur mémoire en réplique, les requérantes n'ont pas développé une critique nouvelle. Les requérantes soutenaient déjà dans la requête en annulation que la partie adverse n'établissait pas valablement que les montants qu'elle a fixés dans l'arrêté attaqué, présentaient un rapport raisonnable avec le coût des services rendus.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse a avancé certaines explications pour tenter de démontrer que les montants retenus entretiennent un

rapport raisonnable avec le coût des services prestés. Elle s'est notamment prévalu de l'étude de KPMG et d'un rapport de l'ASA.

Dans leur mémoire en réplique, les requérantes ont seulement expliqué pourquoi les arguments exposés par la partie adverse ne permettaient pas d'établir que les montants arrêtés présentaient un rapport raisonnable avec le coût des services rendus. Les requérantes n'ayant pas émis de critique nouvelle, elles n'étaient nullement appelées à invoquer la violation d'autres règles que celles qui étaient visées dans la requête en annulation.

La seconde branche du premier moyen est donc recevable.

- Fondement de la seconde branche du premier moyen

Alors qu'elle aurait dû produire cette pièce dès le dépôt du dossier administratif, la partie adverse se prévaut tardivement, en annexe à son dernier mémoire, de statistiques relatives au nombre de personnes ayant introduit une demande en 2013. Ce nombre aurait été de 65.372 demandeurs. La partie adverse soutient avoir calculé le coût moyen du service fourni pour le traitement des demandes soumises à une redevance sur la base de ces données statistiques.

Comme le relèvent à juste titre les requérantes dans leur dernier mémoire, ces éléments, produits par la partie adverse dans son dernier mémoire, ne permettent pas davantage que les affirmations qu'elle a émises dans son mémoire en réponse, d'établir valablement le coût moyen précité, ni partant le rapport raisonnable entre les montants fixés dans le règlement attaqué et le coût des services prestés.

En effet, comme le soutiennent les requérantes, la partie adverse ne fait état que de statistiques et elle n'établit pas le nombre de personnes ayant réellement formé une demande en 2013. De plus, il s'agit de chiffres relatifs à une seule année de telle sorte qu'il n'est nullement avéré qu'ils sont représentatifs du nombre moyen de personnes formant une demande par an. La partie adverse n'établit pas non plus que ces chiffres ne concernent que des demandes soumises à une redevance. Enfin, la fiabilité de ces chiffres est aussi affectée par la circonstance que la partie adverse a fait état de chiffres différents pour l'année 2013 lorsqu'elle a produit des informations à l'Inspection des Finances.

Il résulte de ce qui précède que la partie adverse ne démontre pas qu'elle s'est fondée sur des informations exactes et pertinentes pour déterminer le coût moyen du service fourni pour le traitement des demandes soumises à la redevance.

En conséquence, elle 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.

La partie adverse ne démontre donc pas qu'elle 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". La seconde branche du premier moyen est dès lors fondée en tant qu'elle est prise de la violation de ces dispositions.

Il ne se justifie pas de statuer sur les autres critiques de légalité qui ne peuvent mener à une annulation plus étendue.

V. Demande de maintien des effets de l'acte annulé

V.1. Thèse des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse demande l'application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Elle développe son argumentation comme il suit :

" (...) Le maintien des effets demandé ne vise pas la totalité de la redevance, mais la partie de celle-ci que le Conseil d'État estimerait ne pas correspondre au coût du traitement administratif de la demande. Les motifs à l'appui de cette demande sont les suivants.

En raison de l'arrêt prononcé par la Cour constitutionnelle le 22 février 2018, le principe même de la redevance ne peut, en tant que tel être critiqué, la plupart des griefs adressés à la loi qui instaure ce principe ayant été rejetés.

En cas d'annulation de l'arrêté royal sans maintien de certains de ses effets, le principe légal d'une redevance, exempt de grief, ne recevrait pas d'application. La situation créée serait donc contraire à la volonté du législateur, telle qu'elle s'est manifestée par le vote de la loi de la loi-programme du 19 décembre 2014.

Le motif de l'illégalité est une absence de proportionnalité entre le coût administratif du traitement d'une demande et le montant de la redevance. Il n'en demeure pas moins que le traitement de toute demande a un coût administratif, lequel, en cas d'annulation sans maintien partiel des effets, ne serait pour sa totalité, pas supporté par les personnes concernées alors que seule la partie de la redevance qui excède ce coût prête le flanc à la critique.

Certes, l'intention du législateur a été de ne permettre le recours au maintien des effets qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir

des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances.

Mais le caractère partiel de la présente demande vise précisément à maintenir la proportionnalité entre la nature même de l'illégalité reprochée et la sanction excessive de l'annulation pure et simple".

V.2. Appréciation

La partie adverse invoque, à l'appui de sa demande de maintien des effets, le fait que le principe d'une redevance, exempt de grief à la suite de l'arrêt n° 18/2018 du 22 février 2018 de la Cour constitutionnelle, ne recevrait pas d'application et que cette situation serait contraire à la volonté du législateur.

Toutefois, dans le même arrêt, la Cour a rappelé que le législateur a expressément établi que la rétribution devait être proportionnée au coût administratif du traitement des demandes de séjour. Or, la partie adverse n'a pas établi qu'elle a respecté cette volonté du législateur en adoptant le règlement contesté.

En outre, les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 8 juin 2016 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispensant les étudiants et les chercheurs boursiers de la redevance, ont remplacé l'article 1^{er}/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 et y ont inséré un article 1^{er}/1/1. Il en résulte - et ce n'est pas contesté - que les redevances litigieuses sont actuellement fixées par l'article 1^{er}/1/1, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 et non plus par l'arrêté attaqué.

L'enjeu du présent recours ne porte donc plus que sur la fixation des redevances litigieuses couvrant la période du 1^{er} mars 2015 au 26 juin 2016. À cet égard, la partie adverse ne fait état dans sa demande d'aucune circonstance exceptionnelle justifiant de porter atteinte au principe de la légalité. Il y a donc lieu de rejeter sa demande de maintien des effets de l'arrêté.

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérantes, qui ont obtenu gain de cause, sollicitent une indemnité de procédure de 1400 euros. Elles justifient ce montant en faisant valoir "des développements importants induits par les nombreuses irrégularités de l'arrêté royal attaqué".

L'article 30/1, § 2, des lois coordonnées permet à la section du contentieux administratif, par décision spécialement motivée, notamment

d'augmenter le montant de l'indemnité, sans pour autant dépasser le montant maximum prévu par le Roi.

La section du contentieux administratif doit tenir compte dans son appréciation :

- 1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;
- 2° de la complexité de l'affaire;
- 3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Aucune des hypothèses précitées permettant d'augmenter le montant de l'indemnité de procédure n'est présente en l'espèce. Par ailleurs, si les actes de procédure des requérantes contiennent en effet des développements importants, cela résulte de leur volonté de soumettre au Conseil d'État une requête en annulation, dénuée de concision, qu'elles ont développée dans 105 pages et dans treize moyens.

Il ne se justifie donc nullement de faire droit à cette demande d'augmentation du montant de l'indemnité de procédure et il y a lieu d'octroyer une indemnité au montant de base.

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

Article 1^{er}.

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, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2015, est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

La demande, formulée par la partie adverse, d'application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État est rejetée.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1000 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de 140 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le onze septembre deux mille dix-neuf par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Yves HOUYET,	président de chambre,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Colette DEBROUX