

## I. Edito

### ◆ Les nouvelles procédures au CCE : accessibles en droit et en pratique ?

La loi du 10 avril portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) et devant le Conseil d'Etat (CE) modifie notamment les procédures d'extrême urgence et le recours de plein contentieux devant le CCE. Elle vise d'une part à assurer la gestion des nombreuses demandes portées devant le CCE, en particulier en extrême urgence, notamment en endiguant les recours tardifs<sup>1</sup>, et à se conformer aux arrêts de la CEDH en matière d'effectivité des recours. Il s'agit d'autre part d'accroître les garanties d'unité de la jurisprudence en intégrant la possibilité de statuer chambres réunies, tant devant le CCE que devant le CE. Finalement, suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 janvier 2014, et dans le cadre de la transposition de la Directive procédure en matière d'asile<sup>2</sup>, une procédure spécifique est mise en œuvre en ce qui concerne les recours contre les décisions de non prise en considération des demandes d'asile émanant de pays d'origine sûrs, et des demandes d'asile multiples.

Dans cet éditto nous tenterons d'éclairer la nouvelle procédure d'extrême urgence (1.) et le recours contre certaines décisions de non prise en considération en matière d'asile (2.).

#### 1. Suspension d'extrême urgence et mesures provisoires d'extrême urgence

La nouvelle loi **réduit le délai de recours** pour l'introduction d'une demande en suspension d'extrême urgence. Les recours en annulation et suspension sont toujours soumis au délai de 30 jours à partir de la notification de la décision (15 jours si le requérant est détenu). Par contre, la suspension d'extrême urgence doit être introduite dans les 10 jours de la notification de la décision, ou dans les 5 jours, s'il s'agit d'une deuxième mesure d'éloignement<sup>3,4</sup>.

Durant le délai d'introduction du recours et celui de son examen par le CCE, l'exécution de la mesure d'éloignement est **suspendue de plein droit**<sup>5</sup>.

Si la nouvelle loi répond à l'exigence de garantir un effet suspensif, on doit souligner que les délais impartis sont plus stricts que la position de l'assemblée générale du CCE<sup>6</sup> qui reconnaissait un effet suspensif de plein droit au recours pour autant qu'il soit introduit dans le délai légal de 15 jours, et ce jusque la date du prononcé de l'arrêt. Vu la généralité des termes « deuxième mesure d'éloignement » et la systématisation du raccourcissement du délai qui en découle, on peut se demander si le critère ne pose pas question en termes d'égalité dans la mesure où le délai de 5 jours s'appliquerait indifféremment, que la décision antérieure ait été attaquée ou pas, annulée, ou retirée, quel que soit le délai et le statut de séjour entre les deux décisions, etc.<sup>7</sup>

Les **conditions de l'extrême urgence**, soit justifier de moyens sérieux, d'un risque de préjudice grave, et de l'extrême urgence restent de rigueur. La loi apporte cependant des précisions substantielles sur la définition **des deux dernières conditions**. Ainsi, le risque de préjudice grave est « en tout cas rempli »<sup>8</sup> si un moyen

1 Doc chambre 53, 3445/001, p. 4.

2 Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

3 Nouvel al. 3 de l'article 39/57, §1er. Selon l'exposé des motifs, « Un délai plus court peut être considéré comme un délai raisonnable, étant donné que l'étranger a déjà précédemment pu faire le nécessaire pour organiser sa défense et que dès lors, il connaît les modalités applicables en la matière ». Doc chambre 53, 3445/001, p. 9.

4 Pour rappel, selon l'article 1er, al. 1er, 6°, de la loi, la décision d'éloignement est la décision constatant l'illégalité du séjour d'un étranger et imposant une obligation de retour.

5 Art. 39/83, modifié.

6 Arrêts d'assemblée générale CCE, 17 février 2011, 56.201 à 56.205, 56.207 et 56.208. A noter toutefois que suite à la loi du 8 mai 2013, le délai de l'extrême urgence auquel était attaché un effet suspensif avait été réduit à 3 jours ouvrables.

7 N'aurait-il pas été justifié de viser uniquement les décisions confirmatives par analogie avec l'arrêt n° 83/94 du 1er décembre 1994 de la Cour d'arbitrage, selon lequel « B.7. L'article 50, alinéas 3 et 4, n'est donc applicable qu'à une décision purement confirmative du ministre ou de son délégué. Par conséquent, cette disposition ne vise qu'une cause spécifique d'irrecevabilité de la demande de suspension devant le Conseil d'Etat. Ce dernier vérifiera, avant de déclarer irrecevable la demande de suspension, si les conditions de cette cause d'irrecevabilité se trouvent réunies. Si l'étranger fait valoir de nouveaux éléments mais que le ministre compétent ou son délégué juge que ceux-ci ne sont pas de nature à démontrer une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, l'article 50, alinéas 3 et 4, n'est pas applicable ».

8 Doc chambre 53, 3445/003, p. 4. Cette garantie vise à respecter l'arrêt MSS c/ Belgique et Grèce, du 21 janvier 2011, où la Cour avait souligné que l'exigence de preuve du caractère difficilement réparable du préjudice alourdissait la charge de la preuve et entravait l'établissement du caractère défendable du grief. Elle constatait également l'absence de prise en compte d'éléments

sérieux a été évoqué sur base des droits de l'homme, en particulier un droit « indérogeable », tel que visé à l'article 15, al. 2 de la CEDH<sup>9</sup>. Il semble un peu paradoxal de maintenir dans le texte légal la nécessité du caractère sérieux du moyen, qui sous-entend un examen *prima facie* de celui-ci, alors qu'en tout état de cause le juge devra procéder à un contrôle attentif et rigoureux.

L'extrême urgence est limitée, comme par le passé, à l'hypothèse où l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, « en particulier », précise la nouvelle loi, lorsqu'il est maintenu dans un lieu déterminé. Selon la secrétaire d'Etat, cette procédure n'est possible que lorsque l'étranger est détenu. Dans le cas contraire, la procédure ordinaire s'applique, sans effet suspensif<sup>10</sup>. On continuera de regretter cette interprétation restrictive, alors que d'autres situations urgentes justifieraient le bénéfice de l'extrême urgence, tel que la perte de droits sociaux dont l'accueil ou le droit au travail, l'obligation d'interrompre sa scolarité, etc.<sup>11</sup>. Cette situation nous semble contraire à l'enseignement de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt Josef, dans la mesure où elle accule les intéressés déjà dans une position vulnérable à agir encore in extremis au moment de l'exécution forcée de la mesure<sup>12</sup>.

En particulier, elle ne répond pas à l'injonction faite à l'Etat belge d'aménager le droit interne pour assurer que tous les étrangers qui se trouvent sous le coup d'un ordre de quitter le territoire puissent introduire, dès que l'exécution de la mesure est possible ou au plus tard au moment où l'exécution forcée est mise en mouvement, une demande de suspension de l'exécution de cette mesure qui ait un effet suspensif automatique et qui ne dépende pas de l'introduction préalable d'un autre recours que le recours au fond<sup>13</sup>. De notre point de vue, il y aurait lieu d'aménager la procédure de suspension ordinaire, actuellement ineffective. Rappelons qu'en principe un arrêt devrait être rendu endéans les trente jours de la demande de suspension<sup>14</sup>, ce qui, à notre connaissance n'est jamais le cas.

Si la demande est recevable *rationae temporis*, le juge doit procéder à un examen attentif et rigoureux de tous les éléments de preuve, en particulier liés au risque de violation d'un droit fondamental « indérogeable ». Cela implique la prise en compte d'éléments nouveaux et l'examen *ex nunc* de la demande, conformément à l'enseignement de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>15</sup>. A noter que cette précision ne vise que la procédure d'extrême urgence. Il nous semble qu'il aurait été judicieux d'également le prévoir en ce qui concerne la procédure d'annulation<sup>16</sup>. A défaut, on en arrive à ce paradoxe que la procédure en référé réalise un contrôle plus complet que la procédure au fond. La Cour constitutionnelle a en effet tranché que le recours en annulation qui peut être introduit à l'encontre d'une décision de non-prise en considération de la demande d'asile ou de protection subsidiaire n'est pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH<sup>17</sup>.

La demande est examinée dans les 48 heures de sa réception, ou dans les 5 jours si l'éloignement est prévu à plus de 8 jours. A défaut pour le juge de respecter ces délais d'ordre, le premier président ou le président doit être averti et prendre des mesures pour qu'une décision soit rendue dans les 72 heures de la réception de la requête, ou dans les meilleurs délais. Le non-respect des délais est indiqué dans le dossier d'évaluation du juge concerné<sup>18</sup>.

Une procédure accélérée spécifique est mise sur pied dans l'hypothèse où la **demande** introduite en extrême urgence serait **manifestement tardive**<sup>19</sup>, c'est-à-dire introduite en dehors du délai légal. Dans ce cas, le requérant peut être convoqué endéans les 24 heures de la demande en suspension. Les travaux préparatoires prévoient néanmoins que l'étranger a toujours la possibilité d'établir que l'introduction tardive de son recours est due à un cas de force majeure<sup>20</sup>. Il faut craindre que ce concept soit interprété de façon restrictive,

nouveaux venant compléter le dossier, et des obstacles d'ordre pratique permettant d'accéder au recours.

9 Il s'agit du droit à la vie – art. 2 CEDH – de la prohibition de la torture et de traitements inhumains et dégradants – art. 3 CEDH-, de l'interdiction de l'esclavage -art. 4, §1 CEDH -, et du principe pas de peine sans loi – art. 7 CEDH.

10 Doc Chambre 53, n° 3445/003, p. 13.

11 Voyez toutefois les arrêts rendus contre des refus de visa RF dans le contexte syrien, dont CCE, n° 78.639, 30 mars 2012, RDE, n° 167, p. 80.

12 Josef c. Belgique, n° 70055/10, 27 février 2014, §104.

13 §153.

14 Art. 39/82, §4, al. 1<sup>er</sup> de la loi.

15 Cf. MSS c/ Belgique et Grèce, précité.

16 Voyez Yoh-Ekale Mwanje c/ Belgique, 20 décembre 2011, et Singh et autres c/ Belgique, 2 octobre 2012.

17 CC, 1/2014, 16 janvier 2014, §6.3.

18 Art. 39/28, §2, al. 3, modifié.

19 Art. 39/82, §4, al. 3 et 8, nouveaux.

20 Doc chambre 53, 3445/001, p. 9 et 14.

alors que l'appréciation de cette force majeure devrait permettre de tenir compte des obstacles pratiques, conformément à l'enseignement de l'arrêt MSS<sup>21</sup>.

Le président peut même se prononcer sans délai et sans convoquer les parties, si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

La demande est manifestement tardive,

Elle concerne une deuxième mesure d'éloignement ou de refoulement,

Elle est introduite moins de 12 heures avant le moment prévu pour l'exécution de la mesure,

Le requérant en a été informé au moins 48 heures avant l'exécution de la mesure.

A ce sujet, les travaux préparatoires réfèrent à l'arrêt Arslan de la Cour de Justice du 30 mai 2013 (C-534/11)<sup>22</sup>. Cet arrêt indique que les directives accueil et retour ne s'opposent pas à ce que le ressortissant d'un pays tiers, qui a introduit une demande de protection après avoir été placé en rétention, soit maintenu en rétention, lorsqu'il apparaît, à la suite d'une appréciation au cas par cas de l'ensemble des circonstances pertinentes, que cette demande a été introduite dans le seul but de retarder ou de compromettre l'exécution de la décision de retour et qu'il est objectivement nécessaire de maintenir la mesure de rétention pour éviter que l'intéressé se soustraie définitivement à son retour. Il faut souligner que la question posée concerne le maintien en détention, non l'exercice du recours qui doit être garanti.

En outre, dans la nouvelle loi, même si le terme « peut » laisse penser que le juge garde un pouvoir d'appréciation, l'application de la mesure risque, notamment au vu des délais de décision très brefs et de l'absence d'exercice des droits de la défense, de se faire de façon automatique, sans prise en compte de la situation individuelle. Ces conditions ne nous semblent pas permettre d'assurer un examen rigoureux et complet du recours, et violent le principe du contradictoire.

Des dispositions similaires à celles relatives à la suspension d'extrême urgence concernent la réactivation d'une demande en suspension ordinaire via le mécanisme des **mesures urgentes et provisoires**<sup>23</sup>. Ces mesures doivent être sollicitées, selon les cas, dans les mêmes délais de 10 ou 5 jours, à compter de la notification de la décision de maintien<sup>24</sup>. Si l'on souhaite demander des mesures urgentes et provisoires, il est impératif, sous peine d'irrecevabilité de la demande, d'attaquer simultanément la mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente selon une demande de suspension d'extrême urgence ou une demande de mesures provisoires d'extrême urgence<sup>25</sup>.

Or, dans son arrêt Josef, la Cour a estimé que ce système oblige l'étranger à introduire un recours conservatoire, en l'occurrence une demande de suspension ordinaire, qui n'a pas d'effet suspensif, dans le seul but de se préserver le droit de pouvoir agir en urgence lorsque l'étranger fera l'objet d'une mesure de contrainte. Elle observe au surplus que, dans l'hypothèse où l'intéressé n'a pas mis en mouvement ce recours conservatoire au début de la procédure, et où l'urgence se concrétise par après, il est définitivement privé de la possibilité de demander encore la suspension de la mesure d'éloignement<sup>26</sup>.

La Cour souligne également que si une telle construction peut en théorie se révéler efficace, en pratique, elle est difficilement opérationnelle et est trop complexe pour remplir les exigences découlant de l'article 13 combiné avec l'article 3 de disponibilité et d'accessibilité des recours en droit comme en pratique (§103).

La réforme n'apporte aucune réponse à ces griefs. Si la nécessité d'attaquer en outre la nouvelle mesure d'éloignement offre l'avantage de clarifier la jurisprudence du CCE, elle participe à rendre plus complexe encore l'accès à la procédure en pratique.

---

21 *Op. cit.*

22 Doc chambre 53, 3445/001, p. 11.

23 Art. 39/85, remplacé.

24 Voyez l'exemple cité Doc chambre 53, 3445/001, p. 12 et s.

25 *ibid.*

26 Josef c. Belgique, n° 70055/10, 27 février 2014, §102.

Ces nouvelles dispositions entrent en vigueur le 31 mai 2014. Les délais et la procédure s'appliquent à toutes les décisions d'éloignement ou de refoulement, ou, concernant les mesures provisoires, à la décision de maintien, notifiées à partir de cette date.

#### Recours en matière de pays d'origine sûr et demandes d'asile multiples

Comme suite à l'arrêt n° 1/2014 du 16 janvier 2014<sup>27</sup>, la loi introduit ensuite le principe du droit au recours de plein contentieux<sup>28</sup> contre les décisions de non prise en considération concernant les ressortissants de pays tiers sûrs. Elle étend également ce recours aux décisions de non prise en considération des demandes d'asile multiples<sup>29</sup>, en y apportant toutefois de nombreuses restrictions.

Outre sa compétence de réformation de la décision, la nouvelle loi autorise également le CCE à annuler une décision de non prise en considération s'il existe des indications sérieuses que le requérant puisse bénéficier de la protection. Cette décision nous semble impliquer que suite à l'annulation, le CGRA doit instruire amplement la demande et ne peut plus refuser de la prendre en considération.

Le délai d'introduction du recours est limité à 15 jours, et non 30 jours comme dans la procédure ordinaire. Toutefois, si la décision attaquée est une non prise en considération d'une demande multiple, ET que le requérant est en détention lors de la notification de la décision, le délai est porté à 10 jours. Il est réduit à 5 jours dès une deuxième décision de non prise en considération d'une demande multiple. Dans son arrêt du 16 janvier, la Cour constitutionnelle avait laissé entendre que l'objectif de célérité, poursuivi par le législateur, pourrait être atteint en raccourcissant les délais octroyés pour l'introduction du recours de pleine juridiction, raccourcissement qui est d'ailleurs déjà organisé par la loi pour d'autres hypothèses<sup>30</sup>. Ici, le législateur va bien au-delà du délai minimum de 15 jours prévu en cas de détention.

Toujours pour les demandes d'asile multiples, il est prévu que le CGRA qui refuse de prendre la demande en considération doit estimer, de façon motivée, qu'une décision de retour n'entraînera pas un refoulement direct ou indirect<sup>31</sup>. Si tel est l'avis du CGRA, et qu'une première demande d'asile subséquente a été introduite moins de 48 heures avant un éloignement, dans le but de retarder ou d'empêcher son exécution, le recours CCE ne bénéficiera d'aucun effet suspensif. A partir de la troisième demande d'asile, en tout état de cause, aucun effet suspensif ne sera accordé au recours<sup>32</sup>. Ces dispositions mettent en œuvre la disposition facultative prévue à l'article 41 de la directive procédure, prévoyant les dérogations possibles au droit de rester sur le territoire durant l'examen du recours<sup>33</sup>. Si elles semblent conformes au droit européen dérivé, elles ne sont pas pour autant exemptes de critique au vu du principe d'effectivité, dès lors que le requérant peut faire valoir un grief défendable.

En toute hypothèse, le recours contre les décisions de non prise en considération est soumis à une procédure accélérée<sup>34</sup>. Une procédure encore plus rapide est prévue en détention en cas de non prise en considération d'une nouvelle demande<sup>35</sup>. A noter qu'elle s'applique même si la détention survient en cours de procédure, sauf si le recours est déjà fixé<sup>36</sup>.

Sur le plan des dispositions transitoires, sont visées les décisions notifiées à dater du 31 mai 2014. Pour les décisions notifiées avant cette date pour lesquelles le délai de recours en annulation est toujours en cours, le requérant peut choisir d'introduire soit un recours en annulation, soit un recours de plein contentieux. Si un

27 Pour un commentaire de cet arrêt, voyez T. Wibault, « Droit d'asile et recours effectif en Belgique : procédure accélérée mais pas amputée », la Revue des droits de l'homme, <http://revdh.revues.org/600> Voyez également M. Lys, « La Cour constitutionnelle condamne l'absence de recours effectif à l'encontre des décisions de refus de prise en considération des demandes d'asile de personnes provenant d'un pays d'origine sûr », Newsletter EDEM, février 2014, p. 9.

28 Auparavant, ces décisions étaient – au même titre que d'autres décisions de non prise en considération en matière d'asile- exclusivement susceptibles d'un recours de légalité non suspensif.

29 Pour une interprétation par analogie de l'arrêt du 16 janvier 2014 vis-à-vis des décisions de non prise en considération d'une demande d'asile multiple, voyez notamment CCE, n° 120.679, 14 mars 2014.

30 Point B.12. de l'arrêt.

31 Art. 57/6/2, al. 1<sup>er</sup>, modifié.

32 Art. 39/70, complété.

33 Sur les spécificités du recours effectif vis-à-vis des décisions d'irrecevabilité, voyez l'article 46 de la directive procédure.

34 Art. 39/72/1, nouveau, 39/76, §3 modifié.

35 Art. 39/77/1, nouveau.

36 Art. 39/77/1, §3, nouveau

recours en annulation est introduit, ou vis-à-vis des recours déjà introduits et enrôlés avant l'entrée en vigueur de la loi, et toujours pendants, le greffe informe le requérant qu'il peut introduire une nouvelle requête endéans les 30 jours<sup>37</sup>. Rappelons que, pour les décisions du CGRA qui n'auraient pas fait l'objet d'un recours, ou en cas de décision de rejet au niveau du CCE, l'article 18 de la loi du 6 janvier 1989 concernant la Cour constitutionnelle prévoit également la possibilité d'attaquer ces actes fondés sur une disposition légale annulée, dans les 6 mois de la publication de l'arrêt de la Cour constitutionnelle<sup>38</sup>.

## Conclusion

La réforme des procédures au CCE adoptée « à la va vite », s'inscrit entre deux chaises, celle de l'accélération des procédures au nom de la lutte contre les abus de procédure, et celle visant à garantir l'effectivité des recours conformément à la CEDH, à la charte des droits fondamentaux et à la jurisprudence en matière de recours effectif, particulièrement cinglante vis-à-vis de la Belgique.

Cela débouche sur un système encore plus complexe à mettre en œuvre, comportant de nombreux délais de recours distincts selon les cas de figure, des procédures accélérées -prenant de vitesse tant les requérants et leurs avocats que les juges-, des conditions de recevabilité tenant à l'enclenchement d'autres recours que celui introduit contre la mesure visée, et même la possibilité de supprimer le caractère suspensif du recours.

En contrepartie, à côté de cette volonté effrénée de réduire l'accès au recours, pour les plus chanceux qui auront pu traverser cet imbroglio procédural, l'examen devra se faire de façon rigoureuse et complète. Mais de ce côté-là non plus, rien n'est évident et, par exemple le recours en annulation dans le cadre du contrôle de légalité ne semble pas atteint par l'examen *ex nunc* requis au niveau du référé d'extrême urgence.

S'il sera nécessaire de disséquer par le menu ce nouvel animal législatif, on peut déjà douter, au vu de sa complexité, qu'il assure la disponibilité et l'accessibilité des recours en droit comme en pratique.

*Isabelle Doyen, directrice ADDE asbl*  
[isabelle.doyen@adde.be](mailto:isabelle.doyen@adde.be)

---

37 Pour le détail des dispositions transitoires, voyez l'article 26 de la loi du 10 avril 2014.  
38 MB, 21 mars 2014.