



Arrêt

n° 210 911 du 13 octobre 2018
dans l'affaire X / I

En cause : X

Ayant élu domicile : Au cabinet de Me C. MOMMER
Rue de l'Aurore 10
1000 BRUXELLES

contre:

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la
Simplification administrative**

LE PRESEDENT DE LA le CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 septembre 2018 par M. X , qui déclare être de nationalité camerounaise, tendant à la suspension et l'annulation d'une décision de prolongation de transfert en exécution du Règlement Dublin III prise au plus tard le 3 mai 2018.

Vu la demande de mesures provisoires introduite le 9 octobre 2018.

Vu le titre 1er bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vu les articles 39/82 et 39/84 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Vu le titre II, chapitres II et III, de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 10 octobre 2018 convoquant les parties à l'audience du 11 octobre 2018.

Entendu, en son rapport, S. BODART, président de chambre.

Entendu, en leurs observations, Me C. MOMMER, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me N. SCHYNYS loco Me D. MATRAY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

I. Faits

1. Le requérant, de nationalité camerounaise, est arrivé en Belgique le 15 décembre 2017 et a introduit une demande d'asile le 21 décembre 2017.

2. Les autorités belges ont constaté, sur la base d'un résultat de la base des données EURODAC, que les empreintes du requérant avaient été relevées en Italie et le 16 février 2018, une demande de prise en charge du requérant a été adressée à l'Italie, sur la base du Règlement n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (ci-après : le Règlement Dublin III). Les autorités italiennes ont marqué leur accord le 2 mars 2018.

3. Le 13 mars 2018, le requérant s'est vu notifier une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire, la partie adverse ayant considéré qu'il devait être renvoyé vers l'Italie, pays responsable de l'examen de sa demande de protection internationale. Le requérant a introduit un recours contre cette décision devant le Conseil le 12 avril 2018.

4. Le 20 septembre 2018, le requérant a introduit en recours en suspension et en annulation contre une décision « implicite et non écrite » de prolongation du délai pour le transfert en exécution du Règlement Dublin III. Il s'agit de l'acte dont la suspension est demandée à titre de mesure provisoire.

5. Le 7 octobre 2018, le requérant a fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue de l'éloignement. Cette décision est attaquée par ailleurs.

II. Extrême urgence

6. Le requérant est maintenu dans un lieu déterminé visé aux articles 74/8 et 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 en vue de son éloignement imminent. Le caractère d'extrême urgence de la requête n'est pas contesté.

La partie requérante satisfait dès lors à la condition de l'imminence du péril, permettant le déclenchement de la procédure d'extrême urgence.

III. Recevabilité de la demande de suspension

III. 1. Thèse de la partie défenderesse

7. La partie défenderesse estime que la demande de prolongation du délai de transfert n'est pas susceptible de recours dès lors qu'il s'agit d'une demande adressée aux autorités italiennes, « *qui ne constitue tout au plus qu'une mesure d'exécution de la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire* ». Elle considère que cet acte « *n'a pas d'autre but que d'assurer l'exécution de l'annexe 26quater, laquelle produisait toujours ses effets au moment où la demande de prolongation du délai de transfert a été adressées aux autorités polonaises [lire italiennes]* ».

8. La partie défenderesse appuie son exception en citant l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire C-394/12, Abdullahi c. Bundesasylamt, du 10 décembre 2013. Cette affaire portait sur une question préjudicielle relative à l'existence ou non d'une obligation des États membres de prévoir qu'un demandeur d'asile ait le droit de demander, dans le cadre d'un recours contre une décision de transfert, le contrôle de la détermination de l'État membre responsable, en invoquant une application erronée des critères prévus par le Règlement Dublin (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 (ci-après Dublin II). La CJUE a, dans son arrêt précisé que « *Dans une telle situation, où l'État membre accepte la prise en charge, et vu les éléments mentionnés aux points 52 et 53 du présent arrêt, le demandeur d'asile ne peut mettre en cause le choix de ce critère qu'en invoquant l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre qui constituent des motifs sérieux et avérés de croire que ce demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, au sens de l'article 4 de la Charte (voir, en ce sens, arrêts N. S. e.a., précité, points 94 et 106, ainsi que du 14 novembre 2013, Puid, C-4/11, non encore publié au Recueil, point 30).* »

Or, la partie défenderesse considère que le requérant « *ne fait pas valoir des motifs sérieux et avérés de croire qu'[il] courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, au sens de l'article 4 de la Charte en cas de renvoi vers l'Italie* ». Elle estime dès lors qu'il ne dispose pas de l'intérêt nécessaire au recours.

III. 2. Appréciation

10. L'article 39/1, § 1^{er}, al.2, de la loi du 15 décembre 1980 détermine comme suit la compétence du Conseil :

«Le Conseil est une juridiction administrative, seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.»

11. Il n'est pas contesté que la mesure attaquée est prise sur la base d'un règlement européen relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. En revanche, la partie défenderesse soutient qu'il ne s'agit pas d'une « décision » au sens de l'article 39/1, § 1^{er}, al. 2, de la loi du 15 décembre 1980.

12. L'exposé de motifs du projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, se référant lui-même à la jurisprudence du Conseil d'Etat et à la doctrine, a défini comme suit une décision susceptible d'être attaquée:

« un acte qui tend à créer des effets juridiques ou d'empêcher qu'ils se réalisent, autrement dit qui tend à apporter des modifications à une règle de droit ou à une situation juridique ou à empêcher une telle modification.

[...]

Des actes matériels, des actes juridiques préparatoires, des avis, des mises en demeure, de simples mesures d'exécution, des actes non définitifs,... ne pourront, par conséquent, pas être portés devant le Conseil » (La Chambre, sess. ord. 2005-2006, n° 2479/001, p.93).

13. Il ne peut être raisonnablement nié que la prolongation du délai pour le transfert d'un demandeur de protection internationale empêche une modification de sa situation juridique, puisqu'en l'absence de prolongation de ce délai, la Belgique deviendrait responsable de l'examen de la demande. Cette prolongation résulte, par ailleurs, de l'exercice d'une compétence exercée unilatéralement par la partie défenderesse.

14. La compétence ainsi exercée par la partie défenderesse est, par ailleurs, discrétionnaire, l'autorité n'étant pas tenue de prolonger le délai. A cet égard, l'article 29, § 2 du règlement Dublin III indique que : *« Ce délai peut être porté à un an au maximum s'il n'a pas pu être procédé au transfert en raison d'un emprisonnement de la personne concernée ou à dix-huit mois au maximum si la personne concernée prend la fuite »*. Il revient donc à l'autorité qui décide de la prolongation d'apprécier si ces conditions sont réunies.

15. La partie défenderesse appuie son argumentation sur une jurisprudence de la CJUE du 10 décembre 2013. Le Conseil observe toutefois que l'arrêt cité portait sur l'interprétation du règlement 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 (dit « Dublin II »). La partie défenderesse n'explique pas en quoi cette jurisprudence pourrait être utilement invoquée pour déterminer la possibilité d'introduire un recours contre des décisions prises en application du règlement Dublin III. Le Conseil estime, en toute hypothèse, devoir s'appuyer sur la jurisprudence plus récente de la Cour relative au règlement Dublin III.

16. Dans une affaire ne concernant pas la prolongation du délai de transfert, la CJUE a jugé que si le transfert n'est pas exécuté dans le délai de six mois tel que défini à l'article 29, paragraphes 1 et 2, de ce règlement, la responsabilité est transférée de plein droit à l'État membre requérant, sans qu'il soit nécessaire que l'État membre responsable refuse de prendre en charge ou de reprendre en charge la personne concernée (CJUE (GC), 25 octobre 2017, Majid Shiri c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, C-201/16, § 34). Dans le même arrêt, la Cour a jugé que *« les autorités compétentes de l'État membre requérant ne peuvent, dans une telle situation, procéder au transfert de la personne concernée vers un autre État membre et sont, au contraire, tenues de prendre d'office les dispositions nécessaires pour admettre la responsabilité du premier État membre et pour entamer sans retard l'examen de la demande de protection internationale introduite par cette personne »* (ibid. §43).

17. La régularité de la prolongation du délai a donc une conséquence directe sur la responsabilité de l'Etat membre. La Cour précise encore, à ce sujet, que « *si ces dispositions visent à encadrer ces procédures, elles contribuent également, au même titre que les critères énoncés au chapitre III dudit règlement, à déterminer l'Etat membre responsable* » (ibid., § 39). Il ressort, par ailleurs, de la jurisprudence de la Cour qu'elle est consciente que l'usage d'une voie de recours devant le juge peut retarder la détermination de l'Etat responsable, mais que l'intention du législateur européen n'était pas de sacrifier à l'exigence d'un traitement rapide des demandes les garanties juridiques offertes aux demandeurs de protection internationale (CJUE, 29 janvier, 2009, Petrosian, C 19/08, § 48; 7 juin 2016, Ghezelbash, C-63/15, §§ 56-57). Dans ce dernier arrêt, elle a notamment souligné que « *s'agissant [...] des objectifs visés par le règlement n° 604/2013, il ressort du considérant 9 de celui-ci que ce règlement, tout en confirmant les principes sur lesquels repose le règlement n° 343/2003, vise à apporter les améliorations nécessaires, à la lumière de l'expérience, non seulement à l'efficacité du système de Dublin, mais aussi à la protection octroyée aux demandeurs, celle-ci étant notamment assurée par la protection juridictionnelle dont ils bénéficient* » (7 juin 2016, Ghezelbash, C-63/15, § 52).

18. La prolongation du transfert ne constitue donc pas une simple mesure d'exécution de la décision initiale de transfert, ni un arrangement entre Etats membres. A défaut de décider une telle prolongation, l'Etat membre devient, en effet, automatiquement responsable et les autorités compétentes de cet Etat membre sont tenues de prendre d'office les dispositions nécessaires pour admettre sa responsabilité et pour entamer sans retard l'examen de la demande de protection internationale.

19. La Cour a également jugé que « *l'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III, lu à la lumière du considérant 19 de ce règlement, ainsi que l'article 47 de la charte des droits fondamentaux doivent être interprétés en ce sens qu'un demandeur de protection internationale doit pouvoir disposer d'une voie de recours effective et rapide qui lui permette de se prévaloir de l'expiration du délai de six mois tel que défini à l'article 29, paragraphes 1 et 2, dudit règlement intervenue postérieurement à l'adoption de la décision de transfert* » (Shiri, op. cit., § 46). La voie de recours imposée par l'article 27 du règlement ne concerne donc pas uniquement la décision initiale de transfert, comme semble le soutenir la partie défenderesse, mais doit également permettre au demandeur de se prévaloir de l'expiration du délai pour obtenir que l'Etat devenu d'office responsable de l'examen de sa demande y procède effectivement.

20. Il découle de ces considérations que la décision de prolonger le délai de transfert est bien un acte attaquant devant le Conseil.

L'exception est rejetée.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

21. Le requérant prend un moyen unique « *de la violation de l'article 29 du Règlement «Dublin III», n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ; de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; des articles 41 et 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne ; des principes généraux de bonne administration et plus particulièrement du principe de minutie, de proportionnalité, de prudence et de précaution, de l'obligation de procéder avec soin à la préparation d'une décision administrative en prenant connaissance de tous les éléments pertinents de la cause* ».

En substance, il fait valoir que la décision attaquée est implicite, non écrite, qu'elle ne lui a pas été communiquée et qu'il n'est donc pas en mesure de comprendre pourquoi, alors qu'il a communiqué une adresse à l'Office des Etrangers dès le lendemain de son départ du centre d'accueil, il a été considéré comme étant en fuite et a fait l'objet d'une décision de prolongation du délai de transfert.

B. Note d'observations

22. La partie défenderesse fait valoir que l'acte attaqué est une demande de prolongation du délai de transfert, adressée aux autorités italiennes sur base de l'article 29 du Règlement Dublin III. Elle estime qu'une telle demande n'est pas soumise à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, contrairement à ce qu'affirme la partie requérante.

Elle ajoute que « *Si par impossible, [le] Conseil devait considérer que l'acte attaqué entre dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991, quod non, [...] le courrier est fondé sur l'article 29.2. du Règlement Dublin et sur le fait que la partie requérante a fui* ». Elle estime donc que l'acte attaqué est valablement motivé.

23. La partie défenderesse indique encore que « la notion de « *absconding* », à savoir la fuite de l'étranger, telle que reprise dans les articles 28.2 et 29.2 du règlement Dublin III, constitue la condition pour prolonger la détention de la partie requérante ainsi que le délai de transfert de 6 à 18 mois ». Citant le « manuel retour » elle expose que la fuite ne doit pas s'interpréter comme une disparition au sens propre mais qu'elle s'apparente au fait de ne pas obtempérer à une mesure prise. Or, elle signale qu'il ressort du dossier que le requérant n'a pas volontairement obtempéré à la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire.

24. Elle précise que « *le fait que la partie requérante dispose d'une adresse en Belgique, « qu'elle aurait transmise à la partie défenderesse dès qu'elle a appris que la partie défenderesse la recherchait », ne peut être interprété comme un élément tendant à démontrer la volonté d'exécuter volontairement l'annexe 26 quater* ». Au contraire, elle considère que le fait que le requérant réside toujours sur le territoire démontre précisément qu'il n'obtempère pas à l'annexe 26 quater et donc qu'il y a « fuite ».

25. Elle conclut que c'est à juste titre qu'elle a demandé aux autorités italiennes de prolonger le délai de transfert.

IV.2. Appréciation

26. Il ressort de l'examen de la recevabilité du recours que l'acte attaqué est une décision administrative individuelle. Elle est donc soumise à la soumission à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

27 Cette décision n'est pas la lettre aux autorités italiennes, qui ne pourrait, en soi constituer un acte attaqué, mais la décision sous-jacente et préalable de prolonger le délai de transfert. Or, force est de constater que cette décision ne figure pas dans le dossier administratif et n'a pas été notifiée au requérant. Elle ne contient par conséquent aucune motivation formelle. Ce constat suffit à établir le sérieux du moyen.

28. Pour le surplus, en admettant que la lettre aux autorités italiennes reflète la motivation de l'acte attaqué, le Conseil constate que la simple mention de la « fuite » du requérant ne permet pas de comprendre pourquoi la partie défenderesse a considéré que ce dernier était en fuite, alors qu'il ressort des pièces soumises au Conseil qu'il avait communiqué son adresse à la partie défenderesse en temps utile.

29. Dans les limites d'un examen mené dans les conditions de l'extrême urgence, le moyen apparaît sérieux et de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

V. Préjudice grave difficilement réparable

V.1. Thèses des parties

A. Requête

29. Le requérant présente comme suit le préjudice qu'il encourrait en cas d'exécution de la décision attaquée.

« A moins qu'elle ne soit suspendue, cette décision pourra entraîner le renvoi contre son gré du requérant vers l'Italie et l'empêcherait de voir sa demande d'asile examinée en Belgique, ce qui constituerait un préjudice grave et difficilement réparable.

Le requérant doit donc pouvoir solliciter la suspension de cette décision conformément au droit fondamental à un recours effectif prévu à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à l'article 13 de la CEDH mais également à l'article 27 du Règlement Dublin III ».

C. Note d'observations

30. La partie défenderesse fait valoir que le requérant « *ne conteste pas disposer d'un recours effectif contre l'annexe 26 quater, et s'abstient d'expliquer en quoi la prolongation du délai de transfert, qui n'est qu'une mesure accessoire à l'annexe 26 quater, lui cause un préjudice distinct* ».

V.2. Appréciation

31. Ainsi que cela a été développé lors de l'examen de la recevabilité du recours, la décision attaquée n'est pas une simple mesure accessoire de la décision de transfert initiale. Elle constitue, en réalité, une nouvelle décision qui a pour effet d'éviter à la Belgique de devenir l'Etat responsable de l'examen de la demande de protection internationale du requérant.

32. L'exécution de cette décision le priverait de la possibilité de voir sa demande de protection internationale examinée par la Belgique. Or, il ressort de l'examen du moyen que la décision prolongeant le délai est, à première vue, entachée d'une irrégularité susceptible de justifier son annulation, en sorte que la Belgique serait automatiquement devenue l'Etat membre responsable de l'examen de cette demande. Dans ces conditions, l'exécution de la décision apparaît de nature à priver le requérant d'un recours effectif et de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

VI. Dépens

En application de l'article 39/68-1, § 5, alinéas 3 et 4, de la loi du 15 décembre 1980, la décision sur le droit de rôle, ou son exemption, seront prises, le cas échéant, à un stade ultérieur de la procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article 1

La demande de mesures provisoires d'extrême urgence est accueillie.

Article 2

La suspension de l'exécution de la décision de prolongation de transfert en exécution du Règlement Dublin III est ordonnée.

Article 3

Cet arrêt est exécutoire par provision.

Article 4

Les dépens sont réservés

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le treize octobre deux mille dix-huit par :

M. S. BODART, président de chambre.

Mme S. DANDOY, greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

S. DANDOY

S. BODART

