

Arrêt

n° 238 613 du 15 juillet 2020
dans l'affaire X / III

En cause : X

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

Contre :

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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 septembre 2019, par X, qui déclare être de nationalité palestinienne, tendant à la suspension et l'annulation de la « décision implicite et non écrite qui a nécessairement été prise avant la communication à l'Espagne de la prolongation du délai de transfert », prise le 11 septembre 2019.

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 la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 26 mai 2020 convoquant les parties à l'audience du 15 juin 2020.

Entendu, en son rapport, J. MAHIELS, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me I. ZELLIT *loco* Me C. MOMMER, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me L. RAUX *loco* Mes D. MATRAY et C. PIRONT, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le requérant a déclaré être arrivé en Belgique le 2 juillet 2019, accompagné de son épouse et de leur enfant.

1.2. Le 8 juillet 2019, il a introduit une demande de protection internationale.

Un contrôle de la banque de données européenne d'empreintes digitales « *Eurodac* » a révélé que les empreintes du requérant ont été relevées à Madrid le 9 octobre 2018, où il avait introduit une demande de protection internationale.

Le 25 juillet 2019, les autorités belges ont sollicité des autorités espagnoles la reprise en charge du requérant, en application de l'article 18.1 b) 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 dénommé le « Règlement Dublin III »).

Le 29 juillet 2019, les autorités espagnoles ont acquiescé à la demande de reprise en charge du requérant.

Le 23 août 2019, la partie défenderesse a pris à l'égard du requérant une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire. Le recours, pendant, introduit à l'encontre de ces décisions est enrôlé sous le numéro 237 416.

1.3. Le 3 septembre 2019, la partie défenderesse a pris à l'égard du requérant une décision de maintien dans un lieu déterminé en vue d'un transfert vers l'état membre responsable.

Le 9 septembre 2019, le requérant et sa famille ont quitté le centre qui leur avait été assigné.

Le même jour, le conseil du requérant a communiqué à la partie défenderesse l'adresse du nouveau domicile du requérant et de sa famille.

1.4. Le 11 septembre 2019, la partie défenderesse a adressé aux autorités espagnoles un courrier annonçant la prolongation du délai de transfert du requérant, dans les termes suivants :

« Following your acceptance to take back the above-named person I have to inform you that his transfer has to be postponed. According to our information, he has absconded. Please extend the limit to 18 months, according to art. 29.2 of the Regulation. »

2. Objet du recours.

2.1. En vertu de l'article 39/69, § 1^{er}, alinéa 1, 3°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après dénommée la « loi du 15 décembre 1980 »), auquel renvoie l'article 39/78, alinéa 1^{er}, de la même loi, la requête doit, sous peine de nullité, contenir « l'indication de la décision contre laquelle le recours est dirigé ».

L'objet du recours, tel que décrit dans une requête, fixe les limites du litige et, le cas échéant, de l'annulation. La partie requérante doit décrire l'objet du recours de manière suffisamment claire, afin que la partie défenderesse et le Conseil puissent l'identifier. Cela n'exclut pas que le Conseil peut déduire l'objet du recours de l'ensemble de la requête, à l'aide, notamment, des développements de la requête, des moyens invoqués ou de l'avantage poursuivi par la partie requérante. En vue de déterminer l'objet précis du recours, le Conseil doit donc d'abord tenir compte de la description qui en est faite dans la requête. En cas d'imprécision, le Conseil doit interpréter la requête, en vérifiant, notamment, le but poursuivi par la partie requérante (C.E., 13 janvier 2014, n°226.019 ; C.E., 25 octobre 2016, n°236.228 ; C.E., 28 mars 2017, n°237.791).

2.2.1. Dans la requête, la partie requérante indique, quant à l'objet du recours, que celui-ci est introduit à l'encontre d'une « décision implicite et non écrite qui a nécessairement été prise avant la communication à l'Espagne par l'Etat belge de la prolongation du délai de transfert. Son existence ressort clairement du dossier administratif où figure la demande de prolongation du délai de transfert fait à l'Espagne ».

Dans l'exposé des faits, elle fait valoir que « Le 26 août 2019, le requérant s'est vu notifier une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire prise le 23 août 2019 (annexe 26 quater). Cette décision a fait l'objet d'un recours qui est actuellement pendant devant Votre Conseil. Le 3 septembre 2019, alors qu'ils étaient toujours dans le délai de 10 jours leur permettant d'exécuter l'ordre de quitter le territoire qu'ils avaient reçu, le requérant et sa famille ont été arrêté dans leur centre d'accueil. Ils ont fait l'objet d'une décision de maintien dans un lieu déterminé en vue d'un transfert vers l'Etat membre responsable. Ils ont été emmenés dans une maison FITT à Sint-Gillis-Waas qu'ils ont quitté le lendemain car ils n'avaient même pas pu emporter les médicaments de leur fils qui était malade. Le 9

septembre 2019, le conseil du requérant a adressé un courriel à l'Office des Etrangers reprenant leur nouvelle adresse de résidence (pièce 3). Le 11 septembre 2019, la partie adverse a considéré que le requérant et sa famille étaient en fuite et a demandé à l'Espagne de bien vouloir prolonger le délai dans lequel le requérant et sa famille peuvent être transférés au motif qu'ils seraient en fuite (pièce 1). Ce courrier atteste de l'existence d'une décision implicite et non écrite préalable prise par l'Etat belge de prolonger le délai de transfert de 6 à 18 mois en raison de la prétendue fuite du requérant et de sa famille. Il s'agit de la décision attaquée. »

2.2.2. Dans la note d'observations, la partie défenderesse fait valoir que « L'acte attaqué pris à l'égard du requérant n'a pas d'autre but que d'assurer l'exécution de l'annexe 26quater, laquelle produisait toujours ses effets au moment où la décision de prolongation du délai de transfert a été prise. L'acte attaqué constitue donc une simple mesure d'exécution de la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire et n'est pas susceptible de recours ».

2.2.3. En annexe au recours, la partie requérante joint le courrier suivant, daté du 11 septembre 2019, émanant de la partie défenderesse :

« Transfer in accordance with Regulation (EU) N° 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013

Surname, forename: [A.,M.]

Date and place of birth: [...]

Nationality: Palestina

Dear Colleague,

Following your acceptance to take back of the above-named person I have to inform you that her transfer has to be postponed. According to our information, he has absconded. Please extend the time limit to 18 months, according to art. 29.2 of the Regulation. »

2.3. L'article 29 du règlement Dublin III dispose que : « 1. Le transfert du demandeur ou d'une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), de l'État membre requérant vers l'État membre responsable s'effectue conformément au droit national de l'État membre requérant, après concertation entre les États membres concernés, dès qu'il est matériellement possible et, au plus tard, dans un délai de six mois à compter de l'acceptation par un autre État membre de la requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de la personne concernée ou de la décision définitive sur le recours ou la révision lorsque l'effet suspensif est accordé conformément à l'article 27, paragraphe 3.

Si les transferts vers l'État membre responsable s'effectuent sous la forme d'un départ contrôlé ou sous escorte, les États membres veillent à ce qu'ils aient lieu dans des conditions humaines et dans le plein respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine.

Si nécessaire, le demandeur est muni par l'État membre requérant d'un laissez-passer. La Commission établit, par voie d'actes d'exécution, le modèle du laissez-passer. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 44, paragraphe 2.

L'État membre responsable informe l'État membre requérant, le cas échéant, de l'arrivée à bon port de la personne concernée ou du fait qu'elle ne s'est pas présentée dans les délais impartis.

2. Si le transfert n'est pas exécuté dans le délai de six mois, l'État membre responsable est libéré de son obligation de prendre en charge ou de reprendre en charge la personne concernée et la responsabilité est alors transférée à l'État membre requérant. 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.

[...] ».

L'article 9.2. du Règlement d'exécution (UE) n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003 portant modalités d'application du Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (ci-après dénommé le « Règlement d'exécution 118/2014 ») prévoit qu' :

« Il incombe à l'État membre qui, pour un des motifs visés à l'article 29, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 604/2013, ne peut procéder au transfert dans le délai normal de six mois à compter de la date de l'acceptation de la requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de la personne concernée, ou de la décision finale sur le recours ou le réexamen en cas d'effet suspensif, d'informer l'État responsable avant l'expiration de ce délai. À défaut, la responsabilité du traitement de la demande de protection internationale et les autres obligations découlant du règlement (UE) n° 604/2013 incombent à cet État membre conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, dudit règlement ».

Il découle de ces dispositions que l'Etat membre qui a demandé la prise ou la reprise en charge par l'Etat membre responsable dispose en principe d'un délai de six mois pour transférer effectivement l'intéressé vers cet Etat. Ce délai commence à courir à compter de l'acceptation explicite ou implicite de la requête aux fins de prise ou de reprise en charge de l'intéressé, ou, en cas de recours ou de demande de révision suspensif à l'égard de la décision de transfert, à compter de la décision définitive rendue à cet égard (article 29.1. du Règlement Dublin III). A titre d'exception, ce délai de six mois peut être porté à dix-huit mois lorsque l'intéressé prend la fuite (article 29.2. du Règlement Dublin III). L'Etat membre requérant doit, dans le délai de six mois, informer l'Etat membre responsable des raisons, mentionnées dans cette dernière disposition, pour lesquelles le transfert ne peut pas être exécuté dans les six mois (article 9.2. du Règlement d'exécution 118/2014). Lorsque le transfert n'a pas eu lieu dans le délai normal de six mois, ou dans le délai porté à dix-huit mois, la responsabilité de l'examen de la demande de protection internationale est transférée à l'Etat membre requérant (article 29.2. du Règlement Dublin III).

Il ressort de ce qui précède que c'est l'Etat membre requérant qui décide que le délai normal de transfert, de six mois, doit être porté à dix-huit mois, en raison de la fuite de l'intéressé. La raison de cette prolongation du délai doit alors être portée à la connaissance de l'Etat membre responsable, dans le délai normal de six mois.

En l'espèce, cela signifie que la notification, à l'unité « Dublin » espagnole, du fait que le transfert doit être reporté au motif que le requérant a pris la fuite, et que le délai peut être porté à dix-huit mois, en application de l'article 29.2 du Règlement Dublin III, ne constitue que la simple communication, prescrite par l'article 9.2. du Règlement d'exécution 118/2014.

Cette communication découle toutefois nécessairement d'une décision de faire application de l'exception prévue à l'article 29.2. du Règlement Dublin III, de porter à dix-huit mois le délai de transfert prévu, en raison de la fuite du requérant.

Il ressort dès lors des termes de la requête et du but poursuivi par la partie requérante, lors de l'introduction de son recours, que l'acte attaqué n'est pas le courrier du 11 septembre 2019, adressé par la partie défenderesse à l'unité « Dublin » espagnole, mais bien la décision non écrite et implicite, qui en est nécessairement à la base, laquelle vise à porter à dix-huit mois le délai d'exécution de la décision de transfert (« annexe 26quater »), prise à l'encontre du requérant, en application de l'article 29.2 du Règlement Dublin III.

Le Conseil peut également être saisi d'un recours contre une décision non écrite ou implicite, telle la décision attaquée en l'espèce, qui ressort clairement des circonstances de fait (dans le même sens : C.E., 14 mars 2016, n° 234.120 ; C.E., 23 décembre 2010, n° 210.103 ; C.E., 12 janvier 2009, n°189.379 ; C.E., 28 novembre 1997, n° 69.890).

3. Recevabilité du recours.

3.1. Position de la partie requérante.

La partie requérante estime que la décision de prolongation du délai de transfert prévu à l'article 29.2. du Règlement Dublin III constitue un acte attaquant.

Elle fait valoir qu'« Une décision administrative est un acte unilatéral produisant des effets juridiques, ou empêchant de tels effets de se produire (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Liège, Ed. Collection Scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1997, p. 457 ; CCE n° 38 841 du 17 février 2010, CCE n° 42 563 du 29 avril 2010, CCE n° 32 609 du 13 octobre 2009). C'est à dire, comme le rappelle P. GOFFAUX, un acte « qui affecte l'ordonnancement juridique » ; « Un tel acte ne crée pas un droit ou

une obligation nouvelle, il ne modifie par l'ordonnancement juridique, au contraire, il refuse de le modifier » (P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 25). [...] Il ressort clairement de [l'article 29 du Règlement Dublin III] que lorsque le délai de 6 mois est expiré, la responsabilité de l'examen de la demande d'asile est automatiquement transférée à l'Etat requérant, et ce sans qu'une nouvelle décision ne doive être prise. L'Etat belge peut néanmoins décider de prendre une décision de prolongation du délai de transfert s'il estime que la personne concernée a pris la fuite. Il n'est cependant pas obligé de le faire, même en cas de fuite avérée. Lorsqu'il prend une telle décision il met donc en œuvre une compétence discrétionnaire. Seul l'Etat belge est, en effet, à même de constater qu'un demandeur d'asile présent sur son territoire est en fuite ou ne l'est pas. C'est donc bien lui qui prend la décision de prolonger le délai de transfert de 6 à 18 mois et il ne se borne pas simplement à prendre une mesure d'exécution d'une annexe 26quater. Il s'agit, en outre, d'une décision qui produit des effets juridiques puisque les effets de l'ordre de quitter le territoire (annexe 26quater) sont prolongés. Elle empêche par ailleurs des effets juridiques de se produire puisque le demandeur d'asile se voit refuser que sa demande d'asile soit examinée par la Belgique pour une durée complémentaire d'un an et que cette décision empêche la disparition de l'ordre de quitter le territoire de l'ordonnancement juridique. La décision attaquée constitue donc bien une décision administrative individuelle qui, étant susceptible d'affecter la situation juridique du requérant, produit des effets juridiques. Elle est dès lors attaquant devant Votre Conseil en vertu de l'article 39/1, § 1^{er}, al. 2 de la loi du 15 décembre 1980. Cela a été confirmé par deux arrêts n°203 684 et 203 685 rendus par Votre Conseil en chambre réunie le 8 juin 2018. Le requérant se réfère pleinement aux motivations de ces arrêts et confirmée à plusieurs reprises depuis lors (CCE, arrêt n°216 613 du 12 février 2019 et arrêt n°223 883 du 11 juillet 2019). Le requérant se réfère pleinement aux motivations de ces arrêts. [...]. »

3.2. Position de la partie défenderesse.

Dans la note d'observations, la partie défenderesse soutient que la décision de prolongation du délai de transfert prévu à l'article 29.2. du Règlement Dublin III, attaquée, n'est pas un acte susceptible de recours, « dès lors qu'elle ne constitue qu'une mesure d'exécution de la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire. L'acte attaqué pris à l'égard du requérant n'a d'autre but que d'assurer l'exécution de l'annexe 26quater, laquelle produisait toujours ses effets au moment où la décision de prolongation du délai de transfert a été prise. L'acte attaqué constitue donc une simple mesure d'exécution de la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire et n'est pas susceptible de recours. [...] ». Renvoyant à l'arrêt de la Cour de Justice *Abdullahi c. Bundesasylamt*, C-349/12, du 10 décembre 2013, elle fait valoir que « la partie requérante n'a fait valoir ni dans le présent recours, ni dans celui dirigé contre l'annexe 26quater, d'arguments relatifs aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Espagne. La partie requérante ne dispose dès lors de l'intérêt nécessaire au présent recours. »

3.3. Appréciation.

3.3.1. Le Conseil suit la position de la partie requérante, selon laquelle l'acte attaqué constitue un acte administratif attaquant.

3.3.2. La compétence du Conseil est établie par l'article 39/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, selon lequel « 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 ».

Ainsi qu'indiqué *supra*, l'acte attaqué a été pris en application de l'article 29.2. du Règlement Dublin III. Ce Règlement est directement applicable et concerne l'accès au territoire, le séjour et l'éloignement des étrangers. Il ne peut donc être contesté que l'acte attaqué constitue une décision individuelle prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

En ce qui concerne l'interprétation de la notion de « décision », contenue dans l'article 39/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, il convient de se référer au contenu qu'en donne la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, dans son contentieux (Exposé des motifs du projet de loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, *Doc. Parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2479/001, 83). Ainsi, il faut entendre par « décision » un acte juridique unilatéral à portée individuelle émanant d'une administration, lequel acte fait naître des effets juridiques pour l'administré ou empêche que de tels effets juridiques ne naissent (en ce sens : C.E., 1^{er} décembre 2017, n° 240.056 ; C.E., 13 juillet 2015, n° 231.935 ; C.E., 22 octobre 2007, n° 175.999). En d'autres termes, il

s'agit d'un acte juridique individuel, qui tend à la modification d'une situation juridique existante ou, au contraire, à empêcher une telle modification (C.E., 22 août 2006, n° 161.910).

Comme la partie requérante l'affirme, il ne peut pas être raisonnablement contesté que la décision de prolonger le délai de transfert, empêche clairement la naissance d'effets juridiques et donc, a des conséquences juridiques pour le demandeur. Elle souligne également à juste titre que cette décision ressort d'un pouvoir discrétionnaire de la partie défenderesse, puisque celle-ci n'est pas tenue de prendre cette décision, et que la prolongation se fonde sur l'interprétation de la situation, à savoir s'il est ou non question de fuite dans le chef de l'intéressé.

Dans une affaire où il n'était pas question d'un délai de transfert prolongé, la CJUE a considéré, dans l'arrêt *Majid Shiri c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* (rendu en Grande Chambre, le 25 octobre 2017, C-201/16, points 30 à 34 inclus, et 39), que si le délai de transfert de six mois a expiré sans que le transfert de l'État membre requérant vers l'État membre responsable n'ait eu lieu, la responsabilité est transférée de plein droit à l'État membre requérant. Il n'est pas requis que l'État membre initialement responsable refuse de prendre ou de reprendre en charge l'intéressé. Au point 43, la CJUE ajoute que, si le délai de transfert a expiré, les autorités compétentes de l'État membre requérant ne peuvent pas procéder au transfert de l'intéressé vers un autre État membre, et sont, au contraire, tenues de prendre d'office les mesures nécessaires afin de reconnaître leur responsabilité et de commencer sans délai le traitement de la demande de protection internationale introduite par l'intéressé. Par conséquent, la partie requérante fait valoir à juste titre que la prolongation licite ou non du délai de transfert a une incidence directe sur la responsabilité elle-même de l'État membre. En effet, la CJUE affirme au point 39 du même arrêt, que les délais fixés à l'article 29 du règlement Dublin III, s'ils visent à réguler les procédures de prise et de reprise en charge, « *contribuent simultanément aussi, sur le même pied que les critères établis au chapitre III de ce règlement, à déterminer l'État membre responsable* ». Il ressort également de la jurisprudence de la CJUE qu'elle est consciente du fait que l'introduction d'un recours auprès du juge peut éventuellement reporter l'achèvement définitif de la procédure de détermination de l'État membre responsable, mais qu'il n'a pas été dans l'intention du législateur de l'Union de sacrifier la protection juridictionnelle des demandeurs d'asile à la condition que les demandes de protection internationale soient traitées rapidement (CJUE, 29 janvier 2009, *Petrosian*, C 19/08, point 48 ; CJUE, 7 juin 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, points 56-57).

En outre, la partie requérante affirme également à juste titre qu'« Il s'agit [...] d'une décision qui produit des effets juridiques puisque les effets de l'ordre de quitter le territoire (annexe 26quater) sont prolongés. Elle empêche par ailleurs des effets juridiques de se produire puisque le demandeur d'asile se voit refuser que sa demande d'asile soit examinée par la Belgique pour une durée complémentaire d'un an et que cette décision empêche la disparition de l'ordre de quitter le territoire de l'ordonnancement juridique ». Selon le point 43 de l'arrêt de la CJUE *Majid Shiri*, susmentionné, lorsque le délai de transfert prévu à l'article 29.2 du Règlement Dublin III a expiré, « *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* ».

3.3.3. En l'espèce, l'acte attaqué cause grief au requérant en ce qu'il empêche la naissance d'effets juridiques, à savoir qu'il fait obstacle à ce que la responsabilité de l'examen de sa demande de protection internationale soit transférée de plein droit à la Belgique. Il en est d'autant plus ainsi que la prise de cet acte relève du pouvoir discrétionnaire de la partie défenderesse, laquelle n'est pas tenue de prolonger le délai de transfert prévu à l'article 29.2. du Règlement Dublin III, et doit apprécier s'il est question d'une fuite justifiant la prolongation de ce délai.

Il résulte de ce qui précède que la partie défenderesse ne peut être suivie en ce qu'elle prétend, en substance, que l'acte attaqué constitue une simple mesure d'exécution de la décision de refus de séjour, visée au point 1.2.

Au surplus, le Conseil relève que dans son recours à l'égard de la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire (annexe 26quater), la partie requérante a fait valoir des arguments relatifs aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Espagne

3.5. La décision de prolongation du délai de transfert, prévu à l'article 29.2 du Règlement Dublin III, attaquée, est donc un acte administratif attaquant dans le cadre d'un recours en annulation.

Le recours est recevable.

4. Exposé du moyen d'annulation.

4.1. La partie requérante 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. »

4.2. Rappelant diverses considérations théoriques, elle fait valoir que « la décision attaquée ne respecte pas les principes de bonne administration et l'obligation de motivation qui incombe aux autorités administratives lorsqu'elles prennent une décision », puisqu'elle « est fondée sur la possibilité qui est laissée à l'Etat belge de prolonger le délai de transfert de 6 à 18 mois lorsque le demandeur d'asile est en fuite et ce en vertu de l'article 29 du Règlement Dublin III précité. Lorsque l'Etat belge considère que le demandeur d'asile est en fuite, il s'appuie cependant inévitablement sur toute une série d'éléments factuels et/ou de comportements du demandeur d'asile dont il ressortirait une volonté de se soustraire aux autorités. L'Etat belge dispose dès lors dans le cadre de l'examen de la fuite de l'intéressé, une réelle marge d'appréciation. Une décision considérant que le délai de transfert peut être prolongé de 6 à 18 mois car le demandeur d'asile est en fuite doit dès lors être motivée pour permettre au demandeur d'asile concerné de contester la légalité de cette décision devant un juge, qui doit pouvoir exercer un contrôle complet de la validité de la décision prise. En l'espèce, la décision qui a été prise est implicite, non écrite qui n'a pas été communiquée au requérant qui n'est donc pas en mesure de comprendre pourquoi, alors qu'il a communiqué une adresse à l'Office des Etrangers deux jours avant que l'Office des Etrangers ne sollicite la prolongation, il a été considéré comme étant en fuite et a fait l'objet d'une décision de prolongation du délai de transfert. La partie adverse a donc violé les principes généraux de bonne administration et son obligation de motivation formelle. Le requérant se réfère une nouvelle fois aux deux arrêts n° 203 684 et 203 685 rendus par Votre Conseil en chambre réunie le 8 juin 2018 qui confirment cette analyse (voir également : CCE, arrêt n°216 613 du 12 février 2019 et arrêt n°223883 du 11 juillet 2019. [...]. »

5. Discussion.

5.1.1. Sur le moyen unique, le Conseil rappelle que l'acte attaqué a été pris sur la base de l'article 29 du Règlement Dublin III, et constitue donc une mise en œuvre du droit européen.

L'article 51 de la Charte exige que, lors de la mise en œuvre du droit de l'Union, les Etats membres respectent les droits contenus dans la Charte, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives. Par ailleurs, le considérant 39 du Règlement Dublin III précise que « *Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus, notamment, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, il vise à assurer le plein respect du droit d'asile garanti par l'article 18 de la charte ainsi que des droits reconnus par ses articles 1^{er}, 4, 7, 24 et 47. Le présent règlement devrait donc être appliqué en conséquence* ». Enfin, la CJUE a également précisé qu'« *il ne saurait exister de cas de figure qui relèvent ainsi du droit de l'Union sans que [les] droits fondamentaux [garantis par la Charte] trouvent à s'appliquer* » CJUE, 26 février 2013, C-617/10, Åkerberg, point 21).

L'article 41 de la Charte, intitulé « Droit à une bonne administration », prévoit que :

« 1. *Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.*

2. *Ce droit comporte notamment :*

[...]

c) *l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.*

[...] ».

En vertu du principe de collaboration loyale, qui découle de l'article 4.3. du Traité sur l'Union européenne, les autorités nationales, et par extension les juges nationaux, doivent tenir compte de l'interprétation uniforme qui est donnée au droit de l'Union par la CJUE. Outre la réglementation primaire et secondaire de l'Union, la jurisprudence de la CJUE forme ainsi une source à part entière du droit de l'Union. L'interprétation que la Cour donne à une règle de droit de l'Union, en vertu du pouvoir lui conféré par l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, éclaire et précise, lorsque besoin en est, la signification et la portée de cette règle, telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de son entrée en vigueur (CJUE, 13 janvier 2004, *Kühne & Heitz SA*, C-453/00, point 21).

S'« il résulte clairement du libellé de l'article 41 de la Charte que celui-ci s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union » (CJUE, 5 novembre 2014, *Mukarubega*, C-166/13, point 44), le devoir des instances concernées de motiver leurs décisions fait intégralement partie du respect des droits de la défense. Selon une jurisprudence constante de la CJUE, le respect des droits de la défense constitue un principe fondamental du droit de l'Union, et ce principe doit aussi être respecté par les autorités de tous les États membres, lorsqu'elles mettent en œuvre le droit de l'Union, même si la réglementation applicable ne prescrit pas explicitement une telle formalité (cf. L'article 51 de la Charte et les commentaires sur la Charte des droits fondamentaux *Pb.C.*, 14 décembre 2007, éd. 303 ; voir également : CJUE, 18 décembre 2008, C-349/07, *Sopropé*, point 38 ; CJUE, 22 novembre 2012, C-277/11, *M.M.*, point 86 ; CJUE, 5 juin 2014, C-146/14 PPU, *Mahdi*, points 44-46).

5.1.2. En l'espèce, l'acte attaqué consiste en une décision par laquelle la partie défenderesse a décidé, en vertu de l'article 29.2. du Règlement Dublin III, de porter à dix-huit mois le délai de transfert du requérant vers l'Etat membre responsable de sa demande de protection internationale, au motif qu'il aurait fui.

Ainsi qu'il ressort du point 3.3., la CJUE considère que l'expiration du délai de transfert de six mois, prévu à l'article 29.2. du Règlement Dublin III, sans qu'un transfert ait eu lieu, fait déplacer la responsabilité du traitement de la demande de protection internationale, de plein droit, de l'État membre initialement responsable vers l'État membre requérant. Lorsque, comme en l'espèce, l'État membre requérant estime qu'il y a des raisons de porter le délai de transfert, par voie d'exception, à dix-huit mois au maximum, en raison de la fuite de l'intéressé, il est évident que l'État membre requérant doit prendre une décision et exerce un pouvoir d'appréciation à cet égard. Le constat de la fuite de l'intéressé suppose en effet que les autorités compétentes examinent les circonstances de fait et/ou comportement de celui-ci et décident s'il en ressort que ce dernier a pris la fuite. La constat que l'intéressé a pris la fuite n'est dès lors nullement direct et susceptible d'une simple constatation, mais suppose une décision prise avec une certaine marge d'appréciation. C'est précisément la raison pour laquelle il est important que de telles décisions soient motivées, à la lumière du droit de l'Union à une bonne administration afin, d'une part, d'offrir à l'intéressé la possibilité de décider, en connaissance de cause, s'il a intérêt à contester cette décision devant le juge compétent et, d'autre part, de permettre à ce juge d'exercer pleinement son contrôle de légalité.

A cet égard, la CJUE a, dans l'arrêt *Boudjlida*, rendu le 11 décembre 2014, dans l'affaire C-249/13, interprété l'obligation de motivation comme étant une composante du droit d'être entendu dès lors que « *Ledit droit implique également que l'administration prête toute l'attention requise aux observations ainsi soumises par l'intéressé en examinant, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce et en motivant sa décision de façon circonstanciée (voir arrêts Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, point 14, et Sopropé, EU:C:2008:746, point 50), l'obligation de motiver une décision de façon suffisamment spécifique et concrète pour permettre à l'intéressé de comprendre les raisons du refus qui est opposé à sa demande constituant ainsi le corollaire du principe du respect des droits de la défense (arrêt M., EU:C:2012:744, point 88) » (point 38)*

Par ailleurs, s'agissant de l'application de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, la CJUE a estimé, dans l'arrêt *Mahdi*, du 5 juin 2014 (C-146/14 PPU, points 44 à 46), que « *la seule exigence expressément prévue à l'article 15 de la directive 2008/115 en ce qui concerne l'adoption d'un acte écrit est celle énoncée au paragraphe 2 de cet article, à savoir que la rétention doit être ordonnée par écrit en indiquant les motifs de fait et de droit. Cette exigence d'adopter une décision écrite doit être comprise comme se rapportant*

nécessairement à toute décision sur la prolongation de la rétention, étant donné que, d'une part, la rétention et la prolongation de celle-ci présentent une nature analogue, ayant toutes les deux pour effet de priver de liberté le ressortissant concerné d'un pays tiers afin de préparer son retour et/ou de procéder à son éloignement, et, d'autre part, dans chacun de ces deux cas, ce ressortissant doit être en mesure de connaître les motifs de la décision prise à son égard. Or, il ressort de la jurisprudence de la Cour que cette obligation de communiquer lesdits motifs est nécessaire tant pour permettre au ressortissant concerné d'un pays tiers de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge compétent que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de la décision en cause (voir, en ce sens, arrêts Heylens e.a., 222/86, EU:C:1987:442, point 15, ainsi que Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 337). Toute autre interprétation de l'article 15, paragraphes 2 et 6, de la directive 2008/115 aurait pour effet qu'il serait plus difficile pour un ressortissant d'un pays tiers de contester la légalité d'une décision de rétention prolongée ordonnée à son encontre que de remettre en cause celle d'une décision de rétention initiale, ce qui porterait atteinte au droit fondamental à un recours effectif ».

Enfin, il ressort de l'article 26 du règlement Dublin III que la décision de transfert même, à savoir de la décision de transférer le demandeur de protection internationale vers l'Etat membre responsable, et de ne pas traiter cette demande, doit être formalisée dans un écrit. Même si l'article 29 du règlement Dublin III ne requiert pas expressément qu'une décision de prolongation du délai de transfert, soit établie par écrit, le Conseil estime que, par analogie avec le point 44 de l'arrêt *Mahdi*, susmentionné, l'obligation d'établir la décision de transfert par écrit doit être entendue comme ayant trait, également, à la décision de prolongation du délai de transfert. En effet, tant la décision de transfert que la décision de la prolongation du délai de transfert ont une influence directe sur la détermination de l'Etat membre responsable, en ce sens qu'en l'espèce, à défaut d'une telle décision, l'Etat belge, et non l'Etat espagnol serait responsable du traitement de la demande de protection internationale. Par ailleurs, outre que ces deux types de décisions ont la même incidence, l'intéressé doit, dans les deux cas, pouvoir connaître la décision prise à son égard.

Par conséquent, il résulte d'une lecture combinée des articles 26 et 29.2. du Règlement Dublin III, à la lumière des droits de la défense tels que consacrés à l'article 41 de la Charte, que la décision de prolongation du délai de transfert doit être formalisée dans un écrit et motivée, afin de permettre à l'intéressé de contester en connaissance de cause la légalité d'une décision ayant un impact direct sur la détermination de l'Etat membre responsable de sa demande de protection internationale.

5.2. En l'espèce, le Conseil observe toutefois que la partie défenderesse a omis d'établir par écrit sa décision de porter le délai de transfert à dix-huit mois, du fait de la fuite du requérant et de la motiver quant aux raisons fondant ce constat. Ainsi que déjà indiqué, la notification à l'unité « Dublin » espagnole du fait que le délai de transfert doit être porté à dix-huit mois en application de l'article 29.2. du Règlement Dublin III, au motif de la fuite du requérant, ne constitue que la simple communication, prescrite par l'article 9.2. du Règlement d'exécution 118/2014. Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier administratif que, préalablement à cette simple communication, la partie défenderesse a indiqué dans une décision écrite, les motifs pour lesquels elle a estimé que le requérant a pris la fuite. Pour le surplus, le Conseil observe que si la partie défenderesse avait adopté une décision écrite, celle-ci aurait pu être valablement notifiée au requérant, conformément à l'article 51/2, alinéa 5, de la loi du 15 décembre 1980.

L'omission de prendre une décision écrite, indiquant les faits sur lesquels la partie défenderesse se fonde pour considérer que le requérant a pris la fuite, et a décidé en conséquence de porter le délai de transfert à dix-huit mois, viole le droit de l'Union à une bonne administration, consacré à l'article 41 de la Charte, vu l'importance que la CJUE attache à l'obligation de motivation en tant que condition de forme essentielle pour garantir l'effectivité du recours.

L'acte attaqué procède donc d'une violation de ce principe ainsi que de l'article 29.2. du Règlement Dublin III.

5.3. L'article 62, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 dispose que : « Les décisions administratives sont motivées. Les faits qui les justifient sont indiqués sauf si des motifs intéressant la sûreté de l'Etat s'y opposent ».

Cette disposition figure sous le Titre III, chapitre 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, qui porte l'intitulé suivant : « *Droit d'être entendu, motivation et notification des décisions administratives et recours* ».

Dans les travaux préparatoires, le législateur a précisé que les dispositions de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 « (visent) à clarifier certaines garanties procédurales qui ont été accordées aux étrangers. C'est pour ce motif qu'on a adapté l'intitulé du titre III et son chapitre I^{er} » (*Doc. parl. Chambre*, 2016-17, n° 2215/001, p. 43). Il est en outre renvoyé à l'arrêt *Boudjlida*, dans lequel la CJUE a précisé que « l'obligation de motiver une décision de façon suffisamment spécifique et concrète pour permettre à l'intéressé de comprendre les raisons du refus qui est opposé à sa demande constitu[e] [...] le corollaire du principe du respect des droits de la défense » (CJUE, *Boudjlida*, le 11 décembre 2014, C-249/13, point 38). Il en découle clairement que, par la modification de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, le législateur vise à refléter, dans l'ordre juridique belge, le principe de droit de l'Union du respect des droits de la défense, qui comprend entre autres l'obligation de motiver les décisions individuelles.

Selon une jurisprudence constante, l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative, requiert une décision écrite, et une décision non écrite ou implicite ne peut entraîner une violation de cette obligation (en ce sens : C.E., 12 janvier 1993, n° 41.567, *J.T.* 1993, 474, note de D. Lagasse ; C.E., 13 août 2015, n° 232.042 ; C.E., 15 janvier 2016, n° 233.486 ; C.E., 30 juin 2016, n° 235.278). Néanmoins, lorsque l'autorité administrative met en œuvre le droit de l'Union, comme en l'espèce, il convient, conformément aux principes de primauté et de pleine efficacité du droit de l'Union, d'interpréter l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, conformément aux dispositions applicables du règlement Dublin III, aux droits fondamentaux protégés par la Charte et à la jurisprudence de la CJUE (voir G. Debersaques et M. Ryckaseys, "Vreemdelingenrecht", in I. Opdebeek et A. Coolsaet (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, *Administratieve rechtsbibliotheek*, Bruges, die Keure, 2013, 439).

Etant donné l'interprétation faite par la CJUE du principe de droit de l'Union de bonne administration, et plus précisément de l'obligation de motivation qu'il comporte, et vu les articles 26 et 29.2. du règlement Dublin III, il convient, tel qu'exposé *supra*, de considérer que, par analogie avec l'arrêt *Mahdi*, susmentionné, l'obligation d'établir la décision de transfert dans un écrit, exposant les motifs justifiant cette décision, doit être entendue comme ayant également trait à la décision de prolongation du délai d'exécution de la décision de transfert. L'article 62, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 doit donc, en l'espèce, être interprété conformément au droit de l'Union, en ce sens que la partie défenderesse est tenue de prendre une décision écrite, exposant les motifs justifiant celle-ci. En effet, cette disposition ne saurait être interprétée d'une manière qui violerait le droit de l'Union à une bonne administration et le droit à un recours effectif, consacrés aux articles 41 et 47 de la Charte.

L'acte attaqué procède donc d'une violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, combiné au droit de l'Union à une bonne administration.

5.4. Dans la note d'observations, la partie défenderesse soutient que « L'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'expliciter les motifs de ses motifs. [...] Tel est bien le cas en l'espèce. De plus, contrairement à ce que soutient la partie requérante, la décision est adéquatement motivée en fait. [...] La partie défenderesse rappelle 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. Partant, la fuite ne doit pas s'interpréter comme une disparition au sens propre. En effet, la partie défenderesse se réfère au manuel retour qui, en son point 1.6 pages 11 et 12 (pièce 10), donne des exemples du « risk of absconding » comme « non-compliance with voluntary departure obligation ». Elle en déduit que la notion de « absconding » s'apparente au fait de ne pas obtempérer à une mesure prise. En l'espèce, il ressort du dossier que la partie requérante n'a pas volontairement obtempéré à la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire. Le fait que la partie requérante dispose d'une adresse en Belgique qu'elle aurait transmise à la partie défenderesse cette adresse ne peut être interprété comme un élément tendant à démontrer la volonté d'exécuter volontairement l'annexe 26 quater. Au contraire, le fait qu'elle réside toujours sur le territoire démontre précisément qu'elle n'obtempère pas à l'annexe 26 quater et donc qu'il y a « fuite » / « absconding ». En conséquence, c'est à juste titre que la partie défenderesse a pris une décision de prolongation de la détention. [...] »

Toutefois, cette argumentation n'est pas de nature à contredire les constats qui précèdent, dès lors qu'en tout état de cause, la partie défenderesse aurait dû prendre une décision écrite et motivée, ce qu'elle a omis de faire.

5.5. Il s'ensuit que le moyen unique est fondé et justifie l'annulation de l'acte attaqué.

6. Débats succincts

6.1. Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation doit être accueillie, il convient d'appliquer l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

6.2. Par conséquent, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

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

Article 1^{er}

La décision de prolongation du délai de transfert, prise à une date non déterminée, est annulée.

Article 2

La demande de suspension est sans objet.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze juillet deux mille vingt par :

Mme J. MAHIELS, président f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme A. KESTEMONT, greffier.

Le greffier,

Le président,

A. KESTEMONT

J. MAHIELS