

Arrêt

n° 284 540 du 9 février 2023
dans l'affaire X / I

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître H. DOTREPPE
Avenue de la Couronne 88
1050 BRUXELLES

contre :

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

LE PRESIDENT F. F. DE LA le CHAMBRE,

Vu la requête introduite, par télécopie, le 6 février 2023, par X, qui déclare être de nationalité camerounaise, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision de refus de visa prise le 25 janvier 2023 et notifiée à une date indéterminée »

Vu la demande de mesures urgentes et provisoires introduite le 6 février 2023 visant à « ordonner à l'Etat belge de délivrer au requérant un visa étudiant lui permettant d'arriver en Belgique dans les cinq jours de l'arrêt à intervenir et ce sous peine d'une astreinte de 1000 € par jour de retard et par infraction. A tout le moins le condamner à prendre une nouvelle décision sur la demande de visa dans les cinq jours de l'arrêt à intervenir et ce sous peine d'une astreinte de 1000 € par jour de retard et par infraction. »

Vu le titre Ier 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, 39/84 et 39/85 de la loi précitée du 15 décembre 1980.

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

Vu le dossier administratif et la note d'observations.

Vu l'ordonnance du 7 février 2023 convoquant les parties à comparaître le 9 février 2023 à 11 heures.

Entendu, en son rapport, M.BUISSERET, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me H. DOTREPPE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et M. C. ORBAN, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

I. Rétroactes.

1.1. Le requérant déclare avoir introduit une demande de visa d'étude le 22 juin 2022.

1.2. La partie défenderesse a pris une décision de refus de visa le 25 janvier 2023. La partie requérante fait valoir que cette décision lui a été notifiée « à une date indéterminée » et que « l'acte de notification porte la date du 25 janvier 2023 qui est cependant imposé sur un courrier du 26 janvier 2023 mais sans que la signature du requérant y ait été apposée ». Elle déclare que « l'institut européen lui accorde une dérogation jusqu'au 28 février 2023 ».

II. Irrecevabilité du recours

2.1. A l'audience, la partie défenderesse s'est référée en substance à sa note d'observations, par laquelle elle soulève l'irrecevabilité du recours en suspension d'extrême urgence dès lors que l'acte attaqué consiste en une décision de refus de visa, et donc non en une décision de refoulement ou en une décision d'éloignement dont l'exécution est imminente. Elle s'appuie notamment sur l'enseignement découlant de l'arrêt n° 237.408 prononcé le 24 juin 2020 par le Conseil en assemblée générale.

2.2. La partie requérante s'en est référée à un arrêt n° 188 829 du 23 juin 2017 rendu par le Conseil dans lequel celui-ci posait une question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle quant à la question de savoir si la procédure de suspension en extrême urgence est réservée aux cas dans lesquels il est question d'une mesure d'éloignement ou de refoulement, ou si d'autres décisions peuvent également faire l'objet d'une telle procédure.

2.3. A cet égard, il convient de constater que la Cour a répondu à cette question par son arrêt 141/2018 du 18/10/2018 dans lequel elle dit pour droit que l'article 39/82, § 1er et § 4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne viole pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans l'interprétation selon laquelle une demande de suspension en extrême urgence ne peut être introduite contre une interdiction d'entrée.

Il convient ensuite de rappeler, en l'espèce, l'essentiel de l'enseignement découlant de l'arrêt n° 237.408 prononcé le 24 juin 2020, lequel est postérieur à l'arrêt auquel se réfère la partie requérante, et a été rendu par le Conseil en assemblée générale, lequel indiquait ce qui suit :

« 8. L'article 39/82, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 dispose notamment comme suit :

« Lorsqu'un acte d'une autorité administrative est susceptible d'annulation en vertu de l'article 39/2, le Conseil est seul compétent pour ordonner la suspension de son exécution. [...] »

En cas d'extrême urgence, la suspension peut être ordonnée à titre provisoire sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues.

Lorsque le requérant demande la suspension de l'exécution, il doit opter soit pour une suspension en extrême urgence, soit pour une suspension ordinaire[...]. »

Le paragraphe 4 du même article indique notamment ceci :

« § 4. Le président de la chambre ou le juge au contentieux des étrangers qu'il désigne statue dans les trente jours sur la demande de suspension. Si la suspension est ordonnée, il est statué sur la requête en annulation dans les quatre mois du prononcé de la décision juridictionnelle. Lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, en particulier lorsqu'il est maintenu dans un lieu déterminé visé aux articles 74/8 et 74/9 ou est mis à la disposition du gouvernement, il peut, s'il n'en a pas encore demandé la suspension par la voie ordinaire, demander la suspension de l'exécution en extrême urgence de cette mesure dans le délai visé à l'article 39/57, § 1er, alinéa 3 [...] ».

9. L'interprétation de ces dispositions a donné lieu à des divergences dans la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers quant à la question de la recevabilité d'une demande de suspension en extrême urgence de l'exécution d'une décision autre qu'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente. Des questions préjudicielles posées tant à la Cour constitutionnelle qu'à la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas permis de trancher la question dans un sens ou dans l'autre (v. notamment C.C. arrêt n°141/2018, 18 octobre 2018 - interdiction d'entrée - ; CJUE arrêt X. and X. c. Belgique du 7 mars 2017, X et X c. État belge, aff. C-638/16 PPU, - visas humanitaires - ; ord. de radiation du 24 octobre 2019, aff. C-671/19 et C-672/19, - visas étudiants-). Telle est précisément la raison pour laquelle il appartient à l'assemblée générale du Conseil de se pencher sur cette question «

en vue de l'unité de la jurisprudence », comme le prévoit l'article 39/12, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980.».

Après avoir rappelé les deux lectures de ces dispositions dans la jurisprudence du Conseil, celui-ci, en assemblée générale, développe dans cet arrêt le raisonnement suivant :

« 13. Les deux lectures exposées ci-dessus s'appuient chacune sur des arguments de texte, sans avoir permis de dégager une solution univoque. Pour lever l'incertitude, il convient, dès lors, de rechercher quelle était l'intention du législateur. A cet égard, l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des étrangers mentionne ce qui suit : « – une compétence d'annulation et de suspension pour les décisions de l'Office des Etrangers relatives à l'asile (examen Dublin) et aux autres matières du contentieux des étrangers (accès, séjour, établissement (immigration), décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides relatives aux demandes d'asile des ressortissants U.E. Ce n'est en principe pas suspensif de plein droit mais on peut demander la suspension ordinaire et en cas d'exécution forcée imminente, la suspension en extrême urgence. La compétence d'annulation et de suspension a le même contenu et la même portée que celle du Conseil d'État, si bien qu'il suffit de renvoyer à celle-ci » (Projet de loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des étrangers, Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n°2479/001, p.18).

Il se comprend de cet extrait que l'auteur du projet n'envisageait la possibilité de demander la suspension en extrême urgence que dans le seul cas d'une exécution forcée imminente, ce qui ne peut pas être le cas, par nature, d'une décision refusant d'octroyer un visa.

Lors des travaux préparatoires de la loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et devant le Conseil d'Etat, la Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration a, par ailleurs, présenté comme suit les modifications apportées par son projet de loi à l'article 39/82, § 4, de la loi : « Ainsi, il est stipulé clairement qu'une procédure d'extrême urgence n'est possible que lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, en particulier parce qu'il est détenu dans un centre fermé, réside dans une maison de retour ou est mis à disposition du gouvernement, en vue de l'exécution de cette mesure d'éloignement ou de refoulement. Afin de clarifier, le délai pour introduire une procédure d'extrême urgence, prévu à l'article 39/57 de la loi, est rappelé » (Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et modifiant les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n°3445/001, p.10). L'intention de l'auteur du projet était donc de lever toute ambiguïté sur la nature des actes qui pouvaient faire l'objet d'une demande de suspension en extrême urgence. Le commentaire de l'article 3 modifiant l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 confirme encore cette intention. Il se lit comme suit : « Un nouveau délai est expressément prévu lorsque l'étranger entend introduire une demande de suspension de l'exécution d'une mesure en extrême urgence. En l'absence d'une disposition législative expresse, le délai était fixé par la jurisprudence du Conseil. Toutefois, la sécurité juridique requiert une disposition légale et claire » (Ibid. p.7).

Or, la seule disposition de cet article qui se rapporte à l'extrême urgence est l'alinéa 3 du paragraphe 1er, qui fixe les délais d'introduction de « la demande visée à l'article 39/82, § 4, alinéa 2 ». Il se déduit de la lecture combinée de l'article 39/57, § 1er, alinéa 3, et du commentaire cité ci-dessus que l'auteur du projet n'envisageait pas de possibilité de demander la suspension de l'exécution d'une décision en extrême urgence dans une autre hypothèse que celle qui est visée à l'article 39/82, § 4, alinéa 2. 14.

Ainsi, il apparaît que si la formulation initiale de l'article 39/82 de la loi a pu ouvrir la voie à une interprétation tolérant une « double filière », comme cela a été évoqué plus haut, l'exposé des motifs de la loi du 10 avril 2014 indique clairement que l'intention du législateur était, à tout le moins à ce moment, de lever l'ambiguïté sur ce point et de ne tolérer qu'une seule filière et de limiter la possibilité de demander la suspension de l'exécution d'un acte en extrême urgence à l'hypothèse d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente.

15. Dans le même sens, la circonstance que dans les alinéas 3 et suivants du paragraphe 4, tels qu'ils ont été insérés par la loi du 10 avril 2014 précitée, le législateur a circonscrit de manière très détaillée les conditions et les modalités procédurales de l'examen des demandes visées à l'alinéa 2, sans à aucun moment envisager les modalités du traitement d'une demande de suspension de l'exécution en extrême urgence d'une autre décision que celles qui sont visées dans cet alinéa 2, peut également être vue comme une indication supplémentaire qu'il n'a pas voulu envisager d'autres hypothèses dans lesquelles la suspension de l'exécution d'une décision pourrait être demandée en extrême urgence.

16. Il convient également de rappeler que le législateur a fixé comme règle générale qu'une décision individuelle dont l'annulation est demandée peut aussi faire l'objet d'une demande de suspension de

son exécution. Dans cette perspective, la possibilité de formuler cette demande en extrême urgence constitue une exception qui déroge aux règles communes applicables à la demande de suspension. A cet égard, l'exposé des motifs de la loi du 10 avril 2014 souligne que « la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnelle et elle ne produit qu'un [sic] effet utile, mieux que la suspension ordinaire, si elle peut faire l'obstacle [sic] à l'exécution de la décision attaquée » (ibid. p.11). En ce qu'elles dérogent à la règle générale, les dispositions créant cette exception sont donc de stricte interprétation, ce qui va également dans le sens d'une restriction de la possibilité de mouvoir la procédure en extrême urgence à la seule hypothèse expressément visée par le législateur.

17. Par ailleurs, comme cela vient d'être indiqué, la procédure en extrême urgence est une procédure exceptionnelle. Elle réduit, entre autres, les droits de défense de la partie défenderesse au strict minimum, peut être diligentée avant même l'introduction d'un recours en annulation et impose tant au juge qu'aux parties le respect de délais très stricts. De plus, dans le cadre de cette procédure exceptionnelle, la suspension peut être ordonnée sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues. Ce caractère exceptionnel et dérogatoire a, notamment, été souligné par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 141/2018 du 18 octobre 2018 (point B. 8.2). Il est donc légitime et proportionné d'en limiter l'usage aux circonstances où elle constitue la seule manière de garantir l'effectivité du recours.

18. Tel n'est pas le cas lorsque, comme en l'espèce, une demande de visa est refusée. En effet, dans ce cas, la personne concernée dispose déjà d'une voie de recours effective par le biais du recours en suspension et en annulation. Pour rappel, le législateur a prévu un délai de trente jours pour statuer sur une demande de suspension ordinaire (article 39/82, § 4, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980) et, le cas échéant, la procédure des débats succincts (article 39/68, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 et article 36, RPCCE) permet de statuer directement sur le recours en annulation. Or, à la différence d'une suspension décidée en extrême urgence, qui ne contraint pas l'autorité à réexaminer la demande de visa, un arrêt d'annulation contraint cette dernière à prendre une nouvelle décision. La procédure ordinaire en suspension et en annulation offre donc à l'intéressé un remède plus efficace qu'une suspension décidée en extrême urgence tout en garantissant mieux les conditions d'un débat contradictoire, respectant notamment l'égalité des armes entre les parties. »

2.4. Il ressort de l'arrêt n° 237 408 rendu par le Conseil le 24 juin 2020 en assemblée générale que le recours en suspension d'extrême urgence n'est ouvert qu'à l'encontre des mesures d'éloignement et de refoulement dont l'exécution est imminente, au terme d'un raisonnement juridique auquel le Conseil se rallie en la présente cause.

2.5. Force est de constater que la décision attaquée, étant une décision de refus de visa, ne constitue pas une telle mesure. Un recours en suspension d'extrême urgence contre la décision attaquée n'est dès lors pas ouvert par la loi.

2.6. Il convient de rappeler que la présente procédure ne vise, en tout état de cause, qu'à la suspension d'une décision de refus de visa. A ce sujet, le Conseil a indiqué, dans son arrêt n° 237.408 prononcé le 24 juin 2020 en assemblée générale, que, dans le cas d'une décision de refus de visa, « la personne concernée dispose déjà d'une voie de recours effective par le biais du recours en suspension et en annulation. Pour rappel, le législateur a prévu un délai de trente jours pour statuer sur une demande de suspension ordinaire (article 39/82, § 4, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980) et, le cas échéant, la procédure des débats succincts (article 39/68, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 et article 36, RPCCE) permet de statuer directement sur le recours en annulation. Or, à la différence d'une suspension décidée en extrême urgence, qui ne contraint pas l'autorité à réexaminer la demande de visa, un arrêt d'annulation contraint cette dernière à prendre une nouvelle décision. La procédure ordinaire en suspension et en annulation offre donc à l'intéressé un remède plus efficace qu'une suspension décidée en extrême urgence tout en garantissant mieux les conditions d'un débat contradictoire, respectant notamment l'égalité des armes entre les parties. »

Il en va de même en l'espèce, en sorte qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de l'enseignement susmentionné.

III. Demande de mesures provisoires

Une demande de mesures provisoires est une demande accessoire à la demande de suspension de l'exécution d'un acte administratif. La demande de suspension de l'exécution du refus de visa étant déclarée irrecevable, il n'y a donc pas lieu d'examiner la demande de mesures provisoires.

IV. 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 suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

La demande de mesures provisoires n'est pas accueillie.

Article 3.

Les dépens sont réservés

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf février deux mille vingt-trois par :

Mme M.BUISSERET,
Mme C. NEY,

Président f.f. juge au contentieux des étrangers,
Greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

C. NEY

M.BUISSERET