

## RECOURS EN ANNULATION

A Messieurs les Présidents et  
Mesdames et Messieurs les Juges  
de la Cour constitutionnelle  
Place Royale, 7  
1000 Bruxelles

1. **L'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone (O.B.F.G.)**, représenté par son conseil d'administration, dont les bureaux sont établis avenue de la Toison d'Or, 65, à 1060 Bruxelles;
2. **L'Association pour le Droit Des étrangers (A.D.D.E.)**, association sans but lucratif, dont le numéro d'entreprise est le 416.932.823, et , dont le siège social est établi rue du Boulet, 22, à 1000 Bruxelles;
3. **Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et les Etrangers (C.I.R.E.)**, association sans but lucratif, dont le numéro d'entreprise est le 409.131.251, et dont le siège social est établi rue du Vivier, 80/82, à 1050 Bruxelles;
4. **Jesuit Refugees Service Belgium (J.R.S.)**, association sans but lucratif, dont le numéro d'entreprise est 894.550.034, et dont le siège social est situé rue Maurice Lietart, 31/9 à 1150 Bruxelles
5. **La Liga voor Mensenrechten**, association sans but lucratif, dont le numéro d'entreprise est le 419.191.537, et dont le siège social est situé Gebroeders De Smetstraat, 75, à 9000 Gand ;
6. **La Ligue des Droits Humains (L.D.H.)**, association sans but lucratif, dont le numéro d'entreprise est le 0410.105.805, et dont le siège social est établi rue du Boulet, 22, à 1000 Bruxelles ;

7. **Point d'Appui**, association sans but lucratif, dont le numéro d'entreprise est le 0457.705.089, et dont le siège social est établi rue Maghin, 33 à 4000 Liège ;

8. **Le Bureau d'Accueil et de Défense des Jeunes (B.A.D.J.)**, association sans but lucratif, dont le numéro d'entreprise est 0423.438.454, et dont le siège social est établi rue Marché aux Poulets, 22 à 1000 Bruxelles ;

9. **Le Syndicat des Avocats pour la Démocratie (S.A.D.)**, association sans but lucratif, dont le numéro d'entreprise est le 0434.919.294, et dont le siège est établi rue Eugène Smits, 28-30, à 1030 Bruxelles ;

10. **Vluchtelingenwerk Vlaanderen**, association sans but lucratif, dont le numéro d'entreprise est le 434.380.549, et dont le siège social est établi rue Botanique, 75 à 1210 Bruxelles ;

**Requérants ;**

Ayant pour conseils Me Pierre ROBERT, avocat à 1030 Bruxelles, rue Eugène Smits 28-30 et Me Tristan Wibault, avocat à 1000 Bruxelles, rue du Congrès, 49, au cabinet duquel les requérants font élection de domicile aux fins de la présente procédure

Mesdames,  
Messieurs,

**A. OBJET DU RECOURS**

Les requérants ont l'honneur de déférer à votre censure, en vue de leur annulation, les articles 4 et 5 de la loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publiée au Moniteur belge du 12 mars 2018 (pièce 1).

**B. PRESENTATION GENERALE DE LA LOI**

La loi attaquée et la loi du 21 novembre 2017 constituent essentiellement la suite de la transposition de la 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 (refonte) et établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte – ci-après directive 2013/33/UE) et de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte – ci-après directive 2013/33/UE).

La loi attaquée et la loi du 21 novembre 2017 constituent également la transposition partielle 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 Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après directive 2008/115/CE) et de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (ci-après directive 2011/95/UE).

Les directives 2013/32/UE et 2013/33/UE devaient toutes deux être transposées pour le 20 juillet 2015. Le 23 septembre 2015, la Commission européenne a adressé à l'Etat belge deux lettres de mise en demeure pour non-communication des mesures de transposition de ces deux directives.

Les projets de loi 2548 et 2549 ont été déposés à la Chambre des Représentants le 22 juin 2017.

Le projet de loi 2549 a été adopté par la Chambre le 10 novembre 2017. Il n'a pas été évoqué par le Sénat. La loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a été publiée au Moniteur belge du 12 mars 2018.

Il s'agit de la loi dont certaines dispositions sont attaquées par le présent recours.

En parallèle, le projet de loi 2548 a été adopté par la Chambre et soumis à la sanction royale le 9 novembre 2017. La loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers a été publiée au Moniteur belge du 12 mars 2018.

Plusieurs dispositions de cette loi connexe font l'objet d'un recours séparé devant votre Cour.

### **C. RECEVABILITE - Intérêt au recours**

S'agissant de l'intérêt à agir de l'O.B.F.G., l'article 495 du Code judiciaire énonce que :

*« L'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et l'Orde van Vlaamse Balies ont, chacune en ce qui concerne les barreaux qui en font partie, pour mission de veiller à l'honneur, aux droits et aux intérêts professionnels communs de leurs membres et sont compétentes en ce qui concerne l'aide juridique, le stage, la formation professionnelle des avocats-stagiaires et la formation de tous les avocats appartenant aux barreaux qui en font partie.*

*Elles prennent les initiatives et les mesures utiles en matière de formation, de règles disciplinaires et de loyauté professionnelle, ainsi que pour la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable.*

*Chacune d'elles peut faire, en ces matières, des propositions aux autorités compétentes ».*

Il ressort de cette disposition que l'O.B.F.G. ne poursuit pas seulement la protection des intérêts de ses membres mais se porte également garant du respect des intérêts des justiciables.

En l'espèce, la loi attaquée porte atteinte aux intérêts de l'avocat en rendant les délais de recours plus courts et la procédure encore plus complexe. Elle porte également atteinte aux intérêts du justiciable, en diminuant les garanties procédurales des demandeurs de protection internationale.

L'intérêt à agir de l'O.B.F.G. a été reconnu à de multiples reprises par votre Cour et notamment dans les arrêts 81/2008 du 27 mai 2008 et 13/2016 du 27 janvier 2016.

L'A.D.D.E., deuxième partie requérante, est une association sans but lucratif.

Selon la jurisprudence de votre Cour, *« lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi »*(C. Const., 28 avril 2016, arrêt n°62/2016, point B.5.3.).

De ses statuts, il ressort que la deuxième partie requérante a un intérêt à agir dans la mesure où elle a notamment pour but *« le soutien, l'assistance juridique et l'accompagnement social des étrangers, des personnes d'origine étrangère, et des membres de leur famille »* et, à cette fin, *« l'intentement d'actions en justice contre toute mesure portant atteinte à l'objet social de l'association »*.

Elle a donc un intérêt manifeste à solliciter l'annulation des dispositions entreprises, qui diminuent les garanties procédurales des demandeurs de protection internationale.

Son intérêt à agir a été reconnu par votre Cour dans l'arrêt 121/2013 du 26 septembre 2013.

Le C.I.R.E., troisième partie requérante, est une association sans but lucratif.

Il ressort de ses statuts que la troisième partie requérante, regroupant différentes organisations et individus, a pour but de *« défendre et renforcer les droits des étrangers, réfugiés, demandeurs d'asile et des personnes d'origine étrangère »* conformément aux textes nationaux et internationaux qui consacrent les droits fondamentaux. Elle intervient dans différentes thématiques telles que la protection internationale et l'accueil des demandeurs de protection internationale, l'enfermement et l'éloignement ainsi que l'aide juridique.

De son objet social, il ressort que la troisième partie requérante *« peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son but notamment par l'intentement d'actions en justice qui concernent les objectifs qu'elle s'est fixés. »*

Son intérêt est similaire à celui de la deuxième partie requérante.

J.R.S., quatrième partie requérante, est une association sans but lucratif.

Il ressort de ses statuts qu'elle a pour but « *de mettre en œuvre des actions bénéfiques aux réfugiés sous des formes très variées* ».

Son intérêt est similaire à celui de la deuxième partie requérante.

La Liga voor Mensenrechten, cinquième partie requérante, est une association sans but lucratif.

Il ressort de ses statuts qu'elle a pour but : « *de combattre l'injustice et toute atteinte aux droits d'un individu ou d'une collectivité... [et de défendre] les principes d'égalité, de liberté, et d'humanisme* »<sup>1</sup>.

Son intérêt à agir est similaire à celui de la seconde partie requérante.

La L.D.H., sixième partie requérante, est une association sans but lucratif.

Il ressort de ses statuts qu'elle a pour but « *de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité...[et de défendre] les principes d'égalité, de liberté, de solidarité et d'humanisme* ».

Son intérêt à agir est similaire à celui de la seconde partie requérante et a été reconnu à de multiples reprises par votre Cour, notamment dans l'arrêt 95/2014 du 30 juin 2014.

Le Point d'Appui, septième partie requérante est une association sans but lucratif.

Il ressort de ses statuts qu'elle a pour but « *le soutien aux personnes se trouvant sur le territoire belge comme étrangers ainsi que la lutte contre la discrimination raciale et la défense des droits de l'homme* ».

Son intérêt à agir est similaire à celui de la deuxième partie requérante.

Le B.A.D.J., huitième partie requérante est une association sans but lucratif.

Il ressort de ses statuts qu'elle a notamment pour but de relayer « *l'expression des enfants et des jeunes auprès des instances politiques, sociales, administratives, associatives ou juridictionnelles et (...)* ».

---

<sup>1</sup> Traduction libre

*saisit ces mêmes instances dans les matières relevant de leurs compétences ». Elle « veillera à défendre les droits de l'homme et combattre la discrimination ».*

Elle a un intérêt manifeste à solliciter l'annulation d'une loi qui porte atteinte aux droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale en général et des demandeurs mineurs d'âge en particulier.

Son intérêt à agir est similaire à celui de la deuxième partie requérante.

Le S.A.D., neuvième partie requérante, est une association sans but lucratif.

Elle s'est notamment donnée pour objet :

*« 1° de promouvoir et garantir les droits de la défense et à cette fin d'assurer aux avocats comme aux autres citoyens les libertés individuelles, politiques, économiques et sociales et l'intégrité physique ;*

*2° de promouvoir et garantir, pour les citoyens les plus démunis ou victime d'atteintes aux droits de l'homme, l'accès au meilleur droit et à une justice démocratique, moderne et humaine ;*

*3° d'agir pour le respect des droits essentiels et des libertés fondamentales, publiques et individuelles, notamment contre tout abus de la puissance publique et de tout pouvoir. »*

Son intérêt à agir est similaire à celui de la deuxième partie requérante et a été reconnu à plusieurs reprises par votre Cour et notamment dans l'arrêt 43/98 du 22 avril 1998.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen, dixième partie requérante est une association sans but lucratif.

Il ressort de ses statuts qu'elle s'est notamment donné pour objet social *«de prendre et de soutenir les initiatives qui contribuent à la protection des réfugiés, au sens large, dont la vie, l'intégrité ou la liberté sont menacées »*.<sup>2</sup>

Son intérêt à agir est similaire à celui de la seconde partie requérante et a été reconnu à plusieurs reprises par votre Cour et notamment dans les arrêts 51/94 du 29 juin 1994, 43/98 du 22 avril 1998 et 131/2005 du 19 juillet 2005.

---

<sup>2</sup> Traduction libre

## D. EXPOSE DES MOYENS

### Premier moyen, pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution lus isolément ou conjointement avec le principe d'effectivité en tant que principe général de droit de l'Union et l'article 47 de la Charte

#### Disposition entreprise

L'article 4 de la loi du 17 décembre 2017 modifie l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980, désormais libellé comme suit :

*« § 1er. Les recours visés à l'article 39/2 sont introduits par requête, dans les trente jours suivant la notification de la décision contre laquelle ils sont dirigés.*

*La requête est introduite dans les **dix jours** de la notification de la décision contre laquelle il est dirigé :*

*1° lorsque le recours est introduit par un étranger qui se trouve, au moment de la notification de la décision, dans un lieu déterminé visé aux articles 74/8 et 74/9 ou qui est mis à la disposition du gouvernement;*

*2° lorsque le recours est dirigé contre une décision visée à l'article 57/6/1, § 1er, alinéas 2 et 3 ;*

*3° lorsque le recours est dirigé contre une décision d'irrecevabilité visée à l'article 57/6, § 3, alinéa 1er. La requête est toutefois introduite dans les cinq jours suivant la notification de la décision contre laquelle elle est dirigée lorsqu'il s'agit d'une décision d'irrecevabilité prise sur la base de l'article 57/6, § 3, alinéa 1er, 5°, et que l'étranger se trouve, au moment de sa demande, dans un endroit déterminé visé aux articles 74/8 et 74/9 ou qu'il est mis à la disposition du gouvernement.*

*La demande visée à l'article 39/82, § 4, alinéa 2, est introduite, par requête, dans les dix jours suivant la notification de la décision contre laquelle elle est dirigée. Lorsque qu'il s'agit d'une deuxième mesure d'éloignement ou de refoulement, le délai est réduit à cinq jours.*

*§ 2. Les délais de recours visés au § 1er commencent à courir :*

*1° lorsque la notification est effectuée par pli recommandé contre accusé de réception, le premier jour qui suit celui où le courrier a été présenté au domicile du destinataire, ou, le cas échéant, à sa résidence ou à son domicile élu;*

*2° lorsque la notification est effectuée par pli recommandé ou par courrier ordinaire, le troisième jour ouvrable qui suit celui où le courrier a été remis aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire;*

*3° lorsque la notification est effectuée contre accusé de réception, le premier jour qui suit la délivrance ou le refus de réception;*



4° lorsque la notification est effectuée par télécopieur ou par toute autre voie de notification autorisée par la présente loi et non prévue dans le présent alinéa, le premier jour qui suit celui de l'envoi.

*Le jour de l'échéance est compris dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié, le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable. Pour l'application de la présente disposition, sont considérés comme jours ouvrables, tous les jours, excepté le samedi, le dimanche ou les jours fériés ».*

L'article 4 de la loi du 17 décembre 2017 porte de 15 à 10 jours le délai de recours dans les situations visées au §1, alinéa 2, modifie les hypothèses visées au §1, alinéa 2, 2° et 3° et instaure un délai de 5 jours pour certains demandeurs de protection internationale détenus, visés au §1, alinéa 2, 3°.

Il a pour conséquence que trois délais de recours différents sont désormais organisés, à savoir :

- Un délai ordinaire, inchangé, de 30 jours ;
- Un délai abrégé de 10 jours, qui était de 15 jours depuis la loi du 6 mai 2009, pour les 18 situations suivantes :
  - o Lorsque l'étranger, qu'il soit ou non demandeur de protection internationale, est détenu administrativement ou mis à la disposition du gouvernement ;
  - o Lorsque le demandeur de protection internationale s'est vu notifier une décision prise sur base d'une des dix hypothèses de l'article 57/6/1, § 1er, alinéas 2 en 3 de la loi, c'est-à-dire :
    - a) le demandeur n'a soulevé, en soumettant sa demande de protection internationale et en exposant les faits, que des éléments sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour bénéficier de la protection internationale; ou
    - b) le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens du paragraphe 3; ou
    - c) le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité et/ou sa nationalité, en présentant de fausses informations ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable; ou
    - d) il est probable que, de mauvaise foi, le demandeur a procédé à la destruction ou s'est défait d'un document d'identité ou de voyage qui aurait aidé à établir son identité ou sa nationalité; ou

- e) le demandeur a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations suffisamment vérifiées concernant le pays d'origine, ce qui rend sa demande peu convaincante quant à sa qualité de bénéficiaire d'une protection internationale; ou
  - f) le demandeur a présenté une demande ultérieure de protection internationale qui a été déclarée recevable conformément à l'article 57/6/2, § 1er, alinéa 1er; ou
  - g) le demandeur ne présente une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son refoulement ou éloignement; ou
  - h) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire du Royaume et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités ou n'a pas présenté une demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée; ou
  - i) le demandeur refuse de se soumettre à la prise des empreintes digitales visée à l'article 51/3; ou
  - j) il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ou le demandeur a été éloigné de manière forcée pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public.
- Lorsque le demandeur de protection internationale s'est vu notifier une décision prise sur base d'une des six hypothèses de l'article 57/6 §3 alinéa 1 de la loi, c'est-à-dire :
- 1° le demandeur bénéficie déjà d'une protection réelle dans un premier pays d'asile, à moins qu'il soumette des éléments dont il ressort qu'il ne peut plus se prévaloir de la protection réelle qui lui a été accordée dans le premier pays d'asile ou qu'il n'est plus autorisé à entrer sur le territoire de ce pays.  
A condition que l'accès au territoire de ce pays lui soit à nouveau autorisé, un pays peut être considéré comme étant un premier pays d'asile si le demandeur d'asile est reconnu comme réfugié dans ce pays et qu'il peut encore y bénéficier de cette protection, ou s'il bénéficie d'une autre protection réelle dans ce pays, y compris du principe de non-refoulement;
  - 2° un pays tiers peut être considéré comme un pays tiers sûr au sens de l'article 57/6/6 pour le demandeur, à moins qu'il soumette des éléments dont il ressort qu'il sera exposé à une persécution ou une atteinte grave dans ce pays tiers, ou

*que le lien qui l'unit au pays tiers n'est pas tel qu'il serait raisonnable pour lui de s'y rendre, ou qu'il ne sera pas admis sur le territoire de ce pays;*

- *3° le demandeur bénéficie déjà d'une protection internationale dans un autre Etat membre de l'Union européenne;*
- *4° le demandeur est un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à un traité d'adhésion à l'Union européenne qui n'est pas encore entré en vigueur, à moins qu'il soumette des éléments dont il ressort qu'il sera exposé à une persécution ou une atteinte grave dans cet Etat membre ou dans cet Etat;*
- *5° le demandeur introduit une demande ultérieure de protection internationale pour laquelle aucun élément ou fait nouveau au sens de l'article 57/6/2 n'apparaît ni n'est présenté par le demandeur;*
- *6° après qu'une demande de protection internationale, qui a été introduite en son nom conformément à l'article 57/1, 1er, alinéa 1er, a fait l'objet d'une décision finale, l'étranger mineur n'invoque pas de faits propres qui justifient une demande distincte. Dans le cas contraire, le Commissaire général prend une décision dans laquelle il conclut à la recevabilité de la demande.*

- Un délai encore plus bref de 5 jours pour le demandeur de protection internationale détenu administrativement ou mis à la disposition du gouvernement qui s'est vu notifier une décision prise sur base de l'hypothèse précitée de l'article 57/6, §3, alinéa 1, 5° de la loi du 15 décembre 1980 (demande ultérieure).

La directive 2013/32/UE ne fixant pas de délais de recours, ceux-ci doivent être déterminés par les Etats en vertu de l'autonomie procédurale. Cependant, une exception existe à cette autonomie procédurale dans le cas du recours spécifique visé à l'article 46.7 de la directive :

- « 7. Le paragraphe 6 ne s'applique aux procédures visées à l'article 43 que pour autant que:
- a) *le demandeur bénéficie de l'interprétation et de l'assistance juridique nécessaires et se voie accorder au moins une semaine pour préparer sa demande et présenter à la juridiction les arguments qui justifient que lui soit accordé le droit de rester sur le territoire dans l'attente de l'issue du recours (...)* ».

Ce recours spécifique concerne une procédure non transposée dans la législation nationale (voir infra, deuxième moyen, 1<sup>er</sup> grief). Ce recours permet de saisir la juridiction nationale d'une demande de suspension dans les cas de figure visés en droit de l'Union par l'article 46.6 de la directive 2013/32/UE, et en droit national par l'article 39/70 de la loi du 15 décembre 1980, tel que modifié par l'article 5 de la loi du 17 décembre 2017.

### Normes dont la violation est alléguée

La disposition entreprise viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution lus isolément ou conjointement avec le principe d'effectivité en tant que principe général de droit de l'Union et l'article 47 de la Charte.

### Exposé des griefs

#### 1<sup>er</sup> grief

Même si les Etats bénéficient d'une autonomie procédurale dans la fixation des délais de recours, ces délais doivent respecter, d'une part, les droits fondamentaux et, d'autre part, les principes d'équivalence et d'effectivité.

Eu égard à la situation de grande vulnérabilité des demandeurs de protection internationale, à l'importance capitale des décisions prises concernant leur demande et aux difficultés liées à l'organisation de la défense, les délais de 5 et 10 jours instaurés par la disposition entreprise, sont contraires l'article 13 de la Constitution lu isolément ou conjointement avec le principe d'effectivité en tant que principe général de droit de l'Union et avec l'article 47 de la Charte.

#### 2<sup>ème</sup> grief

La disposition entreprise viole l'article 13 de la Constitution lu isolément ou conjointement avec l'article 47 de la Charte en ce que la réduction des délais de recours de 30 à 10 jours, et pour les détenus de 15 à 10 ou 5 jours ne contribue pas à l'objectif d'organisation plus efficace du traitement des recours et fait peser une charge disproportionnée sur les requérants, contraints d'introduire, pour un nombre significatif d'entre eux, un recours complexe dans un délai trop bref.

#### 3<sup>ème</sup> grief

La disposition entreprise, en ce qu'elle abrège à 10 jours le délai de recours en annulation prévu à l'article 39/2, §1, 2° de la loi du 15 décembre 1980 pour l'étranger détenu, et le rend équivalent au délai de recours en suspension en extrême urgence prévu à l'article 39/82, §4 de la loi du 15 décembre 1980, traite de façon identique deux recours de nature différente et viole les articles

10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec l'article 13 de la Constitution et l'article 47 de la Charte.

### Développement des griefs

#### 1<sup>er</sup> grief

L'autonomie procédurale des Etats membres est traditionnellement tempérée par l'obligation de respecter, d'une part, les droits fondamentaux et, d'autre part, les principes d'équivalence et d'effectivité. Le principe d'effectivité implique que les règles de procédure établies au niveau national « *ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union* » (CJUE, 17 mars 2016, C-161/15, *Benallal*, point 24).

La Cour de Justice a déjà jugé que :

*« S'agissant de procédures abrégées, un délai de recours de quinze jours ne semble pas, en principe, matériellement insuffisant pour préparer et former un recours effectif, et apparaît comme étant raisonnable et proportionné par rapport aux droits et aux intérêts en présence »* (CJUE, 28 juillet 2011, C-69/10, *Diouf*, point 67).

Votre Cour s'est référée à cette jurisprudence pour valider un délai de recours de 15 jours (C. Const., 10 mai 2012, arrêt n°65/2012, point B.8.2.).

La Cour de Justice a toutefois précisé dans le même arrêt *Diouf* qu'un tel délai de 15 jours pouvait s'avérer insuffisant « *compte tenu des circonstances* » (CJUE, 28 juillet 2011, C-69/10, *Diouf*, point 68).

Dans sa jurisprudence la plus récente, la Cour de Justice a jugé que le délai de forclusion de 15 jours ouvrables, soit au moins trois semaines, accordé par le droit irlandais au demandeur débouté de sa demande d'asile pour demander l'examen d'une demande de protection subsidiaire était contraire au principe d'effectivité :

*« Le principe d'effectivité doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une règle de procédure nationale, telle que celle en cause au principal, qui soumet une demande tendant à l'obtention du statut conféré par la protection subsidiaire à un délai de forclusion de quinze jours ouvrables à compter de la notification, par l'autorité compétente, de la possibilité, pour un demandeur d'asile débouté, de présenter une telle demande »* (CJUE, 20 octobre 2016, C-429/15, *Danqua*, point 49).

Pour parvenir au constat d'une violation du principe d'effectivité, la Cour de Justice a jugé que :

*« En ce qui concerne les délais de forclusion, la Cour a jugé qu'il appartient aux États membres de déterminer, pour les réglementations nationales qui entrent dans le champ d'application du droit de l'Union, des délais en rapport avec, notamment, l'importance pour les intéressés des décisions à prendre, la complexité des procédures et de la législation à appliquer, le nombre de personnes susceptibles d'être concernées et les autres intérêts publics ou privés qui doivent être pris en considération (voir, en ce sens, arrêt du 29 octobre 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, point 48).*

*Or, s'agissant de la législation en cause au principal, il convient de relever que, ainsi que l'a souligné M. l'avocat général aux points 75 à 78 de ses conclusions, la procédure d'examen des demandes de protection subsidiaire revêt une importance particulière en ce qu'elle permet d'assurer aux demandeurs recherchant une protection internationale la préservation de leurs droits les plus essentiels par l'octroi d'une telle protection.*

*Dans ce contexte, compte tenu des difficultés auxquelles de tels demandeurs peuvent être confrontés, en raison, notamment, de la situation humainement et matériellement difficile dans laquelle de tels demandeurs peuvent se trouver, il convient de constater qu'un délai de forclusion, tel que celui en cause au principal, se révèle être particulièrement court et n'assure pas, en pratique, à tous ces demandeurs une possibilité effective de soumettre une demande visant à l'obtention de la protection subsidiaire et, le cas échéant, de se voir octroyer le statut conféré par cette protection. Dès lors, un tel délai ne peut être raisonnablement justifié aux fins d'assurer le bon déroulement de la procédure d'examen d'une demande d'octroi de ce statut » (CJUE, 20 octobre 2016, C-429/15, Danqua, points 44 à 46).*

Toutes ces considérations sont transposables aux demandeurs de protection internationale devant introduire un recours contre une décision du CGRA.

A ceci s'ajoute que le respect du principe d'effectivité doit également être vérifié à partir des garanties légales protégeant les droits de la défense.

Le Conseil d'Etat, tout en relevant que le délai qui lui était imparti était trop court pour examiner la situation de façon détaillée, a relevé dans son avis 61.399/4 du 31 mai 2017 que l'abréviation des délais de recours était potentiellement problématique par rapport au droit à un recours effectif.

L'exposé des motifs aborde la question sous l'angle de l'accès à l'assistance d'un avocat et contient la réponse suivante :

« Dans ses avis 61.399/4 et 61.400/4 du 31 mai 2017, le Conseil d'État s'interroge sur la compatibilité de ces deux délais raccourcis de 10 jours et 5 jours avec le droit au recours effectif, notamment en raison du nombre d'hypothèses en vertu desquelles le Commissaire général pourrait décider d'avoir recours à la procédure de recevabilité ou à la procédure accélérée. Or, il est insisté sur le fait que ces délais raccourcis, outre la simplification des procédures qu'ils entraînent, constituent des délais qui demeurent raisonnables et qui n'entravent nullement le droit à un recours effectif d'un étranger qui a vu sa demande de protection internationale clôturée négativement. Les demandeurs de protection internationale ont en effet la possibilité de se voir désigner un avocat dès l'introduction de leur demande, que ce soit pour une première demande ou une demande ultérieure. L'avocat qui leur est désigné peut également les assister lors de leur audition au Commissariat général et pour la rédaction de leurs éventuelles remarques sur le rapport d'audition. Il peut donc être supposé que l'avocat est très familier avec le dossier. Il est également rappelé qu'en vertu de l'actuel article 39/76 de la loi, le demandeur peut faire valoir à tout moment durant la procédure de recours l'existence d'éléments nouveaux de sorte qu'un délai raccourci d'introduction de recours n'entrave nullement l'accès à un recours effectif pour un demandeur débouté en première instance. Il est en outre rappelé que le délai de 10 jours n'est d'application que lorsque le commissaire général a recours à la procédure de recevabilité ou à la procédure accélérée, tel que prévu dans les nouveaux articles 57/6 § 3 et 57/6/1 § 1er, ce qui n'est pas automatique » (Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2549/001, p. 8).

Il ressort explicitement de cet exposé que l'effectivité du recours est conditionnée à la désignation préalable d'un avocat qui selon l'auteur du projet est supposé être « très familier » avec le dossier. Sans le nommer, cette réponse fait référence à l'article 46.7.a de la directive 2013/32/UE qui définit le minimum absolu en termes de délai de recours :

« le demandeur bénéficie de l'interprétation et de l'assistance juridique nécessaires et se voi[t] accorder au moins une semaine pour préparer sa demande et présenter à la juridiction les arguments qui justifient que lui soit accordé le droit de rester sur le territoire dans l'attente de l'issue du recours ».

La Cour EDH a déjà jugé qu'un délai d'appel de 10 jours était insuffisant si l'intéressé n'était pas déjà représenté par un avocat en première instance (CEDH, 31 janvier 2012, *Assunção Chaves c. Portugal*, §80). Or, ce bénéfice préalable ou concomitant à la prise de cours du délai d'une assistance juridique et de l'assistance d'un interprète n'est pas organisé par la loi, de sorte que l'effectivité réelle du recours dépend d'arrangements pratiques, ce qui est contraire aux exigences de la Cour EDH, et dès lors également contraire à l'article 47 de la Charte (CEDH, 5 février 2002, *Čonka c. Belgique*, §83).

A supposer, *quod non*, qu'un délai de recours de 10 jours ne soit pas en soi incompatible avec les normes et principes visés au moyen, encore faudrait-il constater qu'un tel recours ne serait compatible avec ces normes et principes que si, avant ou au plus tard au moment où le délai commence à courir, le demandeur était assisté d'un avocat et d'un interprète et que cette assistance était garantie légalement.

La pratique démontre que les garanties actuelles d'accès à un avocat sont insuffisantes pour l'ensemble des demandeurs de protection internationale. En tant qu'acteur de terrain, Myria constate « (...) *qu'en pratique, les demandeurs ont rarement un accès systématique et rapide à un avocat, surtout en centre fermé. Myria suit de nombreux cas de personnes qui n'ont pas eu accès à un avocat par téléphone avant 3 à 7 jours à compter du début de la détention. Après cela, l'avocat doit pouvoir se déplacer en centre fermé pour rencontrer son client et ensuite rédiger un recours éventuel. Un délai de 10 jours calendrier est une limite difficile à respecter en pratique. Les ONG qui visitent régulièrement les centres fermés, constatent que des personnes sont notamment renvoyées vers la Hongrie ou la Bulgarie sans avoir eu le temps d'introduire un recours, y compris lorsqu'elles se plaignaient de conditions dégradantes d'accueil ou de détention dans ces pays. En tout état de cause, un délai de 5 jours calendrier n'est pas suffisant pour avoir un accès réel à une aide juridique et par la même bénéficier d'un accès au recours effectif* »<sup>3</sup>.

Alors qu'un délai de 10 jours, hors détention, est insuffisant pour permettre le respect du droit à un recours effectif, un délai de 5 jours l'est par définition, *a fortiori* si il concerne un demandeur en détention. Aussi indésirable que soit la détention administrative, tout demandeur a intérêt à une détention prolongée de quelques jours, si cette prolongation lui permet d'introduire un recours argumenté, seul à même, vu le caractère essentiellement écrit de la procédure devant le CCE, de permettre un examen complet et effectif de sa demande de protection internationale.

Il s'en déduit que les délais de 5 et 10 jours instaurés par la disposition entreprise sont contraires à l'article 13 de la Constitution lu isolément ou conjointement avec le principe d'effectivité en tant que principe général de droit de l'Union et l'article 47 de la Charte.

## **2<sup>ème</sup> grief**

La réduction des délais des recours opérée par la disposition entreprise rencontre la volonté du législateur d'accélérer le traitement des demandes concernées : « *Un traitement accéléré de ces recours permet en effet de décharger le système des demandes de protection internationale tout en*

---

<sup>3</sup> Myria, Note à l'attention de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, 4 juillet 2017, p. 22 (pièce 2).



*continuant à garantir la possibilité d'introduire un recours effectif.* » (Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2549/001, p. 7).

Votre Cour a admis que l'objectif de simplifier et d'accélérer le travail du CCE pouvait justifier certaines règles de procédure, mais a précisé que celles-ci devaient être proportionnées (C. Const., 30 avril 2015, arrêt n°49/2015, point B.21.4.), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

L'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 a été inséré par l'article 154 la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers. Cette disposition prévoyait un délai général de 15 jours pour les recours en matière de protection internationale. Elle a été annulée par votre Cour, qui a jugé que :

*« (...) En outre, la justification d'un délai ou de son abrégement dépend de l'appréciation du temps dont doit disposer l'étranger pour organiser utilement sa défense en s'entourant des conseils et de l'assistance nécessaires à celle-ci et non du caractère éventuellement suspensif de son recours.*

*Il pourrait se concevoir que, pour apprécier le délai d'introduction d'un recours et celui dans lequel il doit être examiné, le législateur tienne compte de ce que celui qui l'introduit fait l'objet d'une mesure privative de liberté qui doit être la plus brève possible. Conformément à la volonté exprimée dans les travaux préparatoires cités en B.44, la disposition en cause ne fait cependant pas de distinction selon que l'étranger qui introduit le recours est ou non maintenu dans un lieu déterminé »* (C. Const., 27 mai 2008, arrêt n°81/2008 du 27.5.2008, points B.45.8. et 45.9.).

La disposition a été modifiée par l'article 5 de la loi du 6 mai 2009 qui instaurait un délai ordinaire de 30 jours et un délai de 15 jours pour les demandeurs de protection internationale détenus administrativement ou mis à la disposition du gouvernement.

La disposition entreprise, à l'instar de l'article 154 de la loi du 15 septembre 2006 annulée par votre Cour, impose le même régime de délais de recours abrégés non plus aux demandeurs détenus, mais également à 16 autres catégories de demandeurs de protection internationale, qui n'ont par définition pas le même intérêt, en termes de liberté, à ce que leur procédure soit traitée le plus vite possible.

Certes, plus récemment, votre Cour a jugé que dans le cas de demandeurs de protection internationale non détenus, la diminution du délai de recours pouvait se justifier dans un but de célérité (C. Const., 16 janvier 2014, arrêt n°1/2014, point B.12.)

Toutefois, le nombre de catégories de demandeurs concernées par des délais abrégés et le caractère peu précis ou peu pertinent de certaines de ces catégories, aboutit à ce que les délais abrégés ne constituent plus une exception, mais s'appliquent à une proportion très importante des demandeurs de protection internationale. Le caractère peu précis ou peu pertinent des catégories introduites par le nouvel article 57/6/1, §1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3 de la loi du 15 décembre 1980 fait l'objet du quatorzième moyen de la requête introduite contre la loi du 21 novembre 2017.

La réduction du délai de recours est par définition nuisible à l'effectivité de celui-ci (C. Const., 27 mai 2008, arrêt n°81/2008 du 27.5.2008, points B.45.8.). Elle est d'autant plus nuisible en l'espèce que les recours introduits dans ces seize hypothèses sont des recours de pleine juridiction, dans lesquels les requérants doivent justifier quant au fond leur besoin de protection internationale, mais également, au préalable, rencontrer un grief d'irrecevabilité pris de l'une de ces hypothèses. Il en résulte que la rédaction des requêtes dans ces hypothèses est plus complexe<sup>4</sup> que dans le cadre de la procédure ordinaire.

Si l'auteur du projet entend avec la disposition entreprise assurer le traitement le plus rapide possible des demandes de protection internationale concernées, la pertinence de cette disposition est contredite par d'autres dispositions de la même loi qui, à l'inverse, allongent les délais de traitement de ces mêmes demandes devant le CCE par souci d'efficacité.

L'article 8 de la loi du 17 décembre 2017 modifie à cet effet l'article 39/76 §3, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980, qui dispose désormais que :

*« § 3. Le président de chambre ou le juge au contentieux des étrangers saisi prend une décision dans les trois mois suivant la réception du recours ou, si la requête a été régularisée en application de l'article 39/69, § 1er, après réception de la régularisation, ou si un droit de rôle doit être acquitté, à partir de l'inscription au rôle.*

*S'il s'agit d'un recours relatif à une affaire que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a examinée en priorité conformément à l'article 57/6, § 2, ce recours est également examiné en priorité par le Conseil. [...]*

*Le président de chambre saisi ou le juge au contentieux des étrangers qu'il désigne prend une décision **dans les deux mois** suivant la réception du recours contre **les décisions d'irrecevabilité du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides visées à l'article***

---

<sup>4</sup> La complexité des questions posées par les décisions d'irrecevabilité est illustrée par les affaires actuellement pendantes devant la Cour de Justice (CJUE, 25 juillet 2018, C 297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17, *Ibrahim e.a.*, conclusions AG - autre pays de l'Union ayant déjà octroyé une protection internationale – article 57/6 §3, alinéa 1, 3° nouveau de la loi du 15 décembre 1980), ou devant la grande chambre de la Cour EDH (CEDH, 14 mars 2017, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, Renvoi en Grande Chambre - pays tiers sûr – article 57/6 §3, alinéa 1, 2° nouveau de la loi du 15 décembre 1980).

*57/6, § 3, alinéa 1er, ou les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides visées à l'article 57/6/1, § 1er, alinéas 2 et 3, ou si la requête a été régularisée en application de l'article 39/69, § 1er, après réception de la régularisation, ou si un droit de rôle doit être acquitté, à partir de l'inscription au rôle ».*

L'ancien délai prévu par cette disposition était un délai de 30 jours. L'allongement de ce délai est justifié comme suit dans l'exposé des motifs :

*« En outre, le délai exceptionnel d'un mois, prévu par l'article 39/76, § 3, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980, dans lequel le Conseil doit statuer sur les demandes ultérieures de protection internationale et sur les demandes de protection internationale introduites par des personnes provenant d'un pays d'origine sûr, est lui aussi porté à 2 mois. Cette mesure participe de la rationalisation et de la simplification des délais dans lesquels le Conseil doit statuer, qui sont alignés sur la nouvelle catégorisation des décisions du CGRA. La pratique a en effet démontré que le délai d'un mois est à ce point bref que pour le respecter, une audience doit être fixée dès l'introduction du recours. Cette obligation de fixer l'audience sans délai ne permet pas de regrouper les dossiers similaires sur une période un peu plus longue et, ainsi, de ne tenir qu'une seule audience. Ceci mine fortement le fonctionnement efficace du Conseil, vu qu'il s'agit – bien que les chiffres fluctuent – d'un grand nombre de dossiers. (Pour la deuxième partie de 2014, 22 %, pour 2015, 20 % et pour 2016, 11 % du total des recours introduits en plein contentieux.) Enfin, un délai allongé à 2 mois permet de traiter ces demandes, qui s'avèrent souvent infondées, selon la procédure purement écrite prévue à l'article 39/73 de la même loi. Or, environ 35 % des dossiers d'asile qui sont traités selon cette procédure écrite ne font pas l'objet d'une audience, ce qui réduit considérablement la charge de travail du Conseil » (Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2549/001, p. 13).*

L'article 9 de la loi du 17 décembre 2017 allonge quant à lui le délai de délibéré de 2 à 5 jours ouvrables dans le cadre des procédures accélérées de l'examen des demandes ultérieures introduites par des demandeurs détenus. La procédure était organisée de façon tellement rapide que, selon l'exposé des motifs :

*« L'article 39/77/1, §1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 constitue une adaptation de pure forme, compte tenu des modifications apportées à l'article 57/6/2 de la loi du 15 décembre 1980, par la loi du xxx. En outre, le délai dans lequel le Conseil doit statuer est porté de 2 jours ouvrables à 5 jours ouvrables après la clôture des débats. Cette prolongation s'impose, puisque la pratique démontre que le dossier administratif n'est en général déposé qu'au moment de l'audience, vu la rapidité avec laquelle la procédure se déroule » (Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2549/001, p. 13).*

Cette explication signifie forcément que depuis 2014, le CCE examinait les recours sans avoir au préalable pris connaissance du dossier administratif. Le fait de prévoir un temps de délibéré plus long ne remédiera en rien à cette situation incompatible avec l'organisation d'un recours effectif. Au contraire, l'abréviation du délai de recours entraînera une augmentation des situations dans lesquelles le CCE aura à examiner les recours en audience sans avoir au préalable pu examiner le dossier administratif. L'auteur du projet reconnaît également de la sorte que l'accélération de la procédure poussée à l'extrême rend impossible un examen sérieux du recours.

L'objectif de « *décharger le système de demandes de protection internationale* », avancé pour justifier la réduction importante des délais de recours, n'est en réalité pas poursuivi par la loi lue dans sa globalité puisque celle-ci aura pour conséquence un allongement du délai de traitement dans plusieurs cas de figure. Concrètement, la disposition entreprise ne « déchargera » le système des demandes de protection internationale qu'en privant une partie des demandeurs de la possibilité effective d'introduire un recours dans les délais impartis.

La disposition entreprise viole l'article 13 de la Constitution lu isolément ou conjointement avec l'article 47 de la Charte en ce que la réduction des délais de recours de 30 à 10 jours, et pour les détenus de 15 à 10 ou 5 jours ne contribue pas à l'objectif d'organisation plus efficace du traitement des recours et fait peser une charge disproportionnée sur les requérants, contraints d'introduire, pour un nombre significatif d'entre eux, un recours complexe dans un délai trop bref.

### 3<sup>ème</sup> grief

La disposition entreprise porte de 15 à 10 jours le délai de recours en annulation contre toute décision d'éloignement ou de refoulement notifié à l'étranger maintenu dans un lieu visé aux articles 74/8 et 74/9 de la loi du 15 décembre 1980.

Ce délai de recours est désormais le même que le délai prévu à l'article 39/57, §1, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 pour l'introduction d'un recours en suspension en extrême urgence selon les modalités de l'article 39/82, §4 de la loi.

Or, la procédure en suspension d'extrême urgence et la procédure en annulation sont des procédures de nature différente, tant pour le requérant que pour la juridiction. La procédure en extrême urgence a pour objet de réaliser un examen *prima facie* des griefs et se limite à constater l'existence d'un grief défendable et de son caractère sérieux (CCE, 17 février 2011,

arrêt n°56205, point 3.3.1.2., Assemblée générale - pièce 3). La procédure en annulation a par contre pour fonction de permettre en examen du caractère fondé du grief.

Votre Cour a jugé que la nature particulière de la procédure de suspension en extrême urgence justifiait la brièveté des délais :

*« Dans la procédure de suspension en extrême urgence, le législateur peut prévoir des délais courts, qui sont inhérents à cette sorte de procédure. De tels délais sont susceptibles de bénéficier tant à l'étranger concerné, qui obtient rapidement une décision sur sa demande, qu'aux autorités publiques qui doivent pouvoir mener une politique efficace de retour. Il en est d'autant plus ainsi lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une demande dirigée contre une mesure de refoulement ou d'éloignement dont l'exécution est imminente » (C. Const., 27 janvier 2016, arrêt n°13.2016, B.19.3.).*

Ce raisonnement n'est pas applicable à un recours en annulation, par définition non suspensif de plein droit. L'exposé des motifs ne justifie pas non plus le raccourcissement du délai ordinaire de recours en annulation des étrangers détenus, puisqu'il motive ce raccourcissement par le seul objectif de « décharger le système de demandes de protection internationale ».

La disposition entreprise a pour conséquence que la personne concernée est contrainte d'introduire simultanément une requête en suspension d'extrême urgence et une requête en annulation, afin de sauvegarder ses droits pour les suites de la procédure. Elle ne peut plus, comme avant l'entrée en vigueur de la disposition entreprise, décider d'introduire ou de ne pas introduire la requête en annulation en fonction de l'arrêt rendu par le CCE sur sa requête en suspension d'extrême urgence.

La disposition entreprise, en ce qu'elle abrège à 10 jours le délai de recours en annulation prévu à l'article 39/2, §1, 2° de la loi du 15 décembre 1980 pour l'étranger détenu, et le rend équivalent au délai de recours en suspension en extrême urgence prévu à l'article 39/82, §4 de la loi du 15 décembre 1980, traite de façon identique deux recours de nature différente et viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec l'article 13 de la Constitution et l'article 47 de la Charte.

**Deuxième moyen, pris de la violation de l'article 13 de la Constitution lu isolément ou conjointement avec les articles 41 et 46 de la directive 2013/32/UE et l'article 47 de la Charte.**

**Disposition entreprise**

L'article 5 de la loi du 17 décembre 2017 modifie l'article 39/70 de la loi du 15 décembre 1980, désormais libellé comme suit :

*« Sauf accord de l'intéressé, aucune mesure d'éloignement du territoire ou de refoulement ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours et pendant l'examen de celui-ci.*

*L'alinéa 1er ne s'applique pas lorsque une décision de retour n'entraîne pas de refoulement direct ou indirect comme déterminé en application de l'article 57/6/2, § 2 et :*

*1° l'intéressé a introduit une première demande ultérieure de protection internationale dans l'année suivant la décision finale concernant sa demande de protection internationale précédente, alors qu'il se trouvait dans un lieu déterminé visé aux articles 74/8 ou 74/9; ou*

*2° l'intéressé a introduit une nouvelle demande ultérieure de protection internationale à la suite d'une décision finale sur une première demande ultérieure de protection internationale ».*

Il résulte de la combinaison des articles 49/3/1 et 57/6/2 de la loi du 15 décembre 1980, tels que modifiés par la loi du 21 novembre 2017, que le demandeur qui présente une troisième demande de protection internationale ou plus en détention peut être éloigné durant l'examen de sa demande lorsque la demande précédente a déjà été présentée lors de la même détention et qu'à cette occasion le CGRA a émis un avis selon lequel son éloignement n'entraînerait pas une violation du principe de non refoulement.

Il résulte par contre de la disposition entreprise de la loi du 15 décembre 1980 que le même demandeur pourrait être éloigné si il introduit non pas une troisième mais une deuxième demande de protection internationale en détention si la seconde demande de protection internationale a été introduite moins d'un an après la décision finale concernant sa première demande et que le CGRA estime, dans le cadre de cette deuxième demande, que son éloignement n'entraîne pas un risque de refoulement, et ce sans attendre l'issue d'un éventuel recours. En d'autres termes, le recours qui lui serait ouvert dans ce cas serait un recours non suspensif.

Il résulte également de la disposition entreprise que le même demandeur pourrait être éloigné sans attendre l'issue d'un éventuel recours si il introduit au moins une troisième demande de protection internationale et que le CGRA a déjà émis un avis selon lequel son éloignement n'entraînerait pas une violation du principe de non refoulement.

La disposition entreprise et les articles 49/3/1 et 57/6/2 de la loi du 15 décembre 1980, tels que modifiés par la loi du 21 novembre 2017 transposent l'article 41 de la directive 2013/32/UE, qui stipule que :

#### *Article 41*

#### ***Dérogations au droit de rester sur le territoire en cas de demande ultérieure***

1. *Les États membres peuvent déroger au droit de rester sur le territoire lorsqu'une personne:*
  - a) *n'a introduit une première demande ultérieure, dont l'examen n'est pas poursuivi en vertu de l'article 40, paragraphe 5, qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision qui entraînerait son éloignement imminent de l'État membre concerné; ou*
  - b) *présente une autre demande ultérieure de protection internationale dans le même État membre à la suite de l'adoption d'une décision finale déclarant une première demande ultérieure irrecevable en vertu de l'article 40, paragraphe 5, ou à la suite d'une décision finale rejetant cette demande comme infondée.*

*Les États membres ne peuvent faire usage de cette dérogation que si l'autorité responsable de la détermination estime qu'une décision de retour n'entraînera pas de refoulement direct ou indirect en violation des obligations internationales et à l'égard de l'Union incombant à cet État membre.*

2. *Dans les cas visés au paragraphe 1, les États membres peuvent également:*
  - a) *déroger aux délais normalement applicables dans les procédures accélérées, conformément à leur droit national, lorsque la procédure d'examen est accélérée conformément à l'article 31, paragraphe 8, point g);*
  - b) *déroger aux délais normalement applicables dans les procédures d'examen de la recevabilité prévues aux articles 33 et 34, conformément à leur droit national; et/ou*
  - c) *déroger à l'article 46, paragraphe 8.*

Cette disposition ne constitue toutefois qu'une exception à la règle générale, prévue par l'article 46 de la directive et non transposée :

Article 46

**Droit à un recours effectif**

1. Les États membres font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes suivants:

a) une décision concernant leur demande de protection internationale, y compris:

(...)

ii) les décisions d'irrecevabilité de la demande en application de l'article 33, paragraphe 2;

(...)

5. Sans préjudice du paragraphe 6, les États membres autorisent les demandeurs à rester sur leur territoire jusqu'à l'expiration du délai prévu pour l'exercice de leur droit à un recours effectif et, si ce droit a été exercé dans le délai prévu, dans l'attente de l'issue du recours

6. En cas de décision:

(...)

b) considérant une demande comme irrecevable en vertu de l'article 33, paragraphe 2, points a), b, ou d);

(...)

une juridiction est compétente pour décider si le demandeur peut rester sur le territoire de l'État membre, soit à la demande du demandeur ou de sa propre initiative, si cette décision a pour conséquence de mettre un terme au droit du demandeur de rester dans l'État membre et lorsque, dans ces cas, le droit de rester dans l'État membre dans l'attente de l'issue du recours n'est pas prévu par le droit national.

(...)

8. Les États membres autorisent le demandeur à rester sur leur territoire dans l'attente de l'issue de la procédure visant à décider si le demandeur peut rester sur le territoire, visée aux paragraphes 6 et 7.

**Normes dont la violation est alléguée**

Le moyen est pris de la violation de l'article 13 de la Constitution lu isolément ou conjointement avec les articles 41 et 46 de la directive 2013/32/UE et l'article 47 de la Charte.



## Exposé des griefs

### 1<sup>er</sup> grief

En privant les demandeurs de protection internationale qu'elle vise de la possibilité de solliciter auprès d'une juridiction l'autorisation de rester sur le territoire dans l'attente de la de l'issue du recours contre la décision d'irrecevabilité de leur demande ultérieure de protection internationale, la disposition entreprise les prive d'un accès au juge et du droit à un recours effectif garantis par l'article 13 de la Constitution lu isolément ou en conjointement avec les articles 41 et 46 de la directive 2013/32/UE et l'article 47 de la Charte.

### 2<sup>ème</sup> grief

En privant d'un recours suspensif les demandeurs de protection internationale dont l'élément démontrant le besoin de protection est survenu dans l'année qui suit le rejet d'une première demande, ou qui n'ont pu entrer en possession de la preuve de ce besoin de protection que dans l'année qui suit le rejet d'une demande de protection internationale, et qui en tout état de cause n'introduisent pas une seconde demande uniquement « *afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision qui entraînerait son éloignement imminent* », la disposition entreprise les prive d'un accès au juge et du droit à un recours effectif garantis par l'article 13 de la Constitution lu isolément ou conjointement avec les articles 41 et 46 de la directive 2013/32/UE et l'article 47 de la Charte.

## Développement des griefs

### 1<sup>er</sup> grief

L'article 46.1.a.ii de la directive 2013/32/UE pose le principe d'un recours effectif contre la décision d'irrecevabilité d'une demande ultérieure. L'article 46.6 de la directive prévoit des garanties minimales si les Etats décident que, dans l'attente de l'issue du recours, le droit du demandeur de rester sur le territoire national n'est pas garanti.

La possibilité de déroger au droit de rester est autorisée par l'article 41 de la directive 2013/32/UE.

Lorsque les Etats font application de cette dérogation, l'article 46.6 de la directive prévoit qu'ils sont tenus d'organiser pour le demandeur la possibilité de demander à une juridiction de se

prononcer sur son droit de rester sur le territoire dans l'attente de la décision à intervenir sur le recours introduit contre la décision d'irrecevabilité de sa demande ultérieure.

Lorsqu'un Etat a fait usage de cette faculté, il peut, dans les cas prévus à l'article 41, déroger à l'article 46.8, c'est-à-dire prévoir que le demandeur débouté par une décision d'irrecevabilité d'une demande ultérieure n'a pas le droit de rester sur le territoire durant la période comprise entre la décision d'irrecevabilité de la demande ultérieure et la décision de la juridiction de conférer un caractère suspensif au recours. Cette exception est prévue par l'article 41.2.c de la directive. Elle ne permet toutefois pas aux Etats de déroger aux garanties prévues par l'article 46.6, à savoir le droit de demander à une juridiction de garantir un effet suspensif au recours.

La disposition entreprise ne respecte pas les garanties minimales imposées par la lecture combinée des articles 41 et 46.6 de la directive 2013/32/UE puisqu'elle ne prévoit pas la possibilité pour une juridiction de conférer sur demande expresse un caractère suspensif au recours. Le HCR souligne dans ses commentaires des projets de loi :

*« Enfin, le HCR rappelle que la possibilité de déroger au caractère automatique de l'effet suspensif du recours ne s'applique qu'aux cas de demandes de protection internationale manifestement non fondées ou clairement abusives. Toutefois, dans ces cas, le demandeur doit avoir la possibilité effective de demander l'effet suspensif du recours conformément à l'article 46(6) de la Directive 2013/32/UE »<sup>5</sup>.*

La Cour EDH a jugé que, en présence de circonstances particulières, un recours doit pouvoir être déclaré suspensif, même s'il concerne le rejet d'une troisième demande de protection internationale (CEDH, 17 octobre 2013, *Budrevich* c. République Tchèque, §§ 106 et 118).

Seule la transposition de l'ensemble des garanties prévues aux articles 41 et 46 de la directive 2013/32/UE permettrait de respecter le droit d'accès au juge garanti par l'article 47 de la Charte.

La transposition contient donc une lacune ayant pour conséquence que le système dérogatoire organisé par la disposition entreprise viole les dispositions invoquées au moyen. Il s'en suit que la disposition entreprise doit être annulée.

---

<sup>5</sup> UNHCR, Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) relatifs aux : - Projet de loi 2548/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers (ci-après « Projet de loi monocaméral »).

- Projet de loi 2548/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après « Projet de loi bicaméral » , §62 (pièce 4).

## 2<sup>ème</sup> grief

Le nouvel alinéa 2, 1<sup>o</sup> de l'article 39/70 de la loi du 15 décembre 1980 transpose l'article 41.1, a de la directive 2013/32/UE qui vise la situation d'un demandeur qui « *n'a introduit une première demande ultérieure, dont l'examen n'est pas poursuivi en vertu de l'article 40, paragraphe 5, qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision qui entraînerait son éloignement imminent de l'État membre concerné* ».

Comme indiqué dans le 1<sup>er</sup> grief, l'article 41 de la directive constitue une exception au régime général organisé par l'article 46. Il est par conséquent de stricte interprétation.

Dans sa version précédente, telle que validée par votre Cour (C. Const., 27 janvier 2016, arrêt n°13/2016, points B.39.8 et B.39.9), la transposition était la suivante :

*« l'intéressé n'a introduit une première demande d'asile subséquente dans les quarante-huit heures avant son éloignement qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision qui entraînerait son éloignement du territoire ».*

Le recours n'était dès lors privé d'effet suspensif que si l'introduction de la demande de protection internationale ultérieure avait eu lieu dans les quarante-huit heures précédant l'éloignement, afin de retarder ou d'empêcher l'éloignement, la conjonction de ces deux éléments étant supposée établir l'existence d'un abus. Les termes « *afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision qui entraînerait son éloignement du territoire* » sont une transcription presque littérale de l'article 41.1.a. de la directive 2013/32/UE. Les termes « *Dans les quarante-huit heures avant son éloignement* » constituent la transposition du terme « *imminent* ».

L'article 39/70, alinéa 2, 1<sup>o</sup> de la loi du 15 décembre 1980, tel que modifié par la disposition entreprise, s'affranchit de ces deux conditions strictes et les remplace par la condition que la nouvelle demande ait été introduite dans l'année qui suit le rejet de la première demande.

Cette garantie n'est pas équivalente. Dans son avis 61.400/4 du 31 mai 2017, le Conseil d'Etat a en effet relevé que :

*« Il convient toutefois que le commentaire de l'article indique de manière plus précise ce qui justifie, compte tenu de l'objectif poursuivi de lutter contre des demandes abusives, le choix de la mesure en projet. Plus précisément, la question se pose de savoir en quoi le délai d'un an entre une demande subséquente et la décision finale concernant une demande de protection internationale précédente peut être considéré comme un élément indiquant une demande abusive. L'auteur de l'avant-projet veillera à justifier la nécessité de la mesure en projet. À cet*

*égard, il ne faut pas perdre de vue que les modifications de la procédure devant le CGRA prévues dans l'avant-projet de loi sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 61.399/4 ont pour effet d'élargir les hypothèses dans lesquelles une demande est considérée comme une demande ultérieure sans qu'elle puisse être considérée d'office comme abusive ».*

L'auteur du projet y a répondu comme suit :

*« En réponse à l'avis 61.400/4 du 31 mai 2017 du Conseil d'État, il est insisté sur le fait que le critère actuel des quarante-huit heures ne permet pas suffisamment de lutter contre des demandes de protection internationale introduites dans le seul but d'éviter un éloignement. Or, compte tenu de l'organisation et des frais engagés pour mener à bien une procédure d'éloignement forcé, il convient de transposer au maximum les possibilités offertes par la directive 2013/32/UE. Ainsi, en 2016, 110 vols ont dû être annulés en raison de l'introduction d'une première demande ultérieure de protection internationale. Le demandeur de bonne foi est protégé par le fait que le CGRA se prononce dans tous les cas sur sa demande de protection internationale, que cette exception au principe général du caractère suspensif ne s'applique qu'en cas de demande irrecevable et que le CGRA s'est prononcé sur le risque de refoulement direct ou indirect. Il est en outre protégé par le fait que cette exception ne s'applique que dans le cas de demandes de protection internationale introduites de manière rapprochée, c'est-à-dire introduite à moins d'un an d'intervalle entre la décision finale sur la première demande et l'introduction de la demande ultérieure. Dans l'année précédant l'introduction de sa demande ultérieure, le demandeur aura ainsi déjà vu sa première demande de protection internationale examinée par le Commissaire général, et s'il avait exercé son droit de recours, par le Conseil » (Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2548/001, p. 11).*

Le HCR ne partage pas cette analyse et mentionne dans ses commentaires du projet de loi deux exemples dans lesquels un demandeur de protection internationale sera désormais privé de façon indue du droit à un recours effectif :

*« Tout en reconnaissant l'intérêt légitime de l'Etat d'empêcher les abus en matière d'asile, le HCR tient à rappeler qu'il est essentiel de ne pas établir de lien automatique entre la multiplicité des demandes de protection internationale et le caractère abusif dans la mesure où ces demandes ne sont pas nécessairement manifestement non fondées ou abusives. En effet, Il est important de noter qu'une part significative des personnes introduisant actuellement des demandes ultérieures de protection internationale sont originaires de pays affectés par des situations d'insécurité dans lesquels sévissent des crises importantes ou encore des violations répandues des droits de l'Homme. Parmi les personnes susceptibles de formuler une demande ultérieure, il y a également les réfugiés sur place qui en raison d'un changement objectif - et souvent difficile à prévoir - des circonstances dans leur pays d'origine (ou pour les apatrides, dans leur pays de*

*résidence habituelle), tel qu'un conflit armé ou un coup d'Etat, sont contraints de demander la protection internationale.*

*Des demandeurs de protection internationale peuvent voir leurs demandes rejetées alors qu'ils sont encore en réel besoin de protection internationale. Confrontés notamment aux difficultés rencontrées pour rassembler des éléments de preuve, certains d'entre eux voient leurs demandes rejetées pour manque de crédibilité ou d'éléments nouveaux. Ces demandeurs sont ainsi contraints d'introduire une nouvelle demande pour faire valoir leur besoin de protection internationale »<sup>6</sup>.*

La disposition entreprise entrave le droit à un recours effectif en créant une présomption d'abus de la procédure du seul fait qu'une demande de protection internationale soit introduite dans l'année suivant le premier refus. Or ce seul critère n'est pas pertinent pour déterminer un tel abus.

En outre, ce critère ne correspond pas au critère prévu par l'article 41 de la directive 2013/32/UE. L'introduction d'une première demande ultérieure de protection internationale par un demandeur détenu, dans l'année suivant la décision finale concernant la demande de protection internationale précédente, ne signifie pas que cette première demande ultérieure soit introduite dans le seul but de retarder ou d'empêcher un éloignement du territoire.

La disposition entreprise constitue dès lors une transposition non conforme de l'article 41.1.a de la directive 2013/32/UE et viole l'ensemble des dispositions visés au moyen.

---

<sup>6</sup> UNHCR, Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) relatifs aux : - Projet de loi 2548/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers (ci-après « Projet de loi monocaméral »).

- Projet de loi 2548/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après « Projet de loi bicaméral »), §§60-61 (pièce 4).

**A CES CAUSES,**

Les requérants Vous prient, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs les Juges, de recevoir leur requête et d'annuler les articles 4 et 5 de la loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publiée au Moniteur belge du 12 mars 2018.

Bruxelles, le 12 septembre 2018

Pour les requérants,  
leurs conseils

Pierre ROBERT

Tristan WIBAULT

Annexes :

1. Loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers
2. Myria, Note à l'attention de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, 4 juillet 2017
3. CCE, 17 février 2011, arrêt n°56205, point 3.3.1.2., Assemblée générale
4. UNHCR, Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) relatifs aux :  
Projet de loi 2548/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers (ci-après « Projet de loi monocaméral »)  
Projet de loi 2548/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après « Projet de loi bicaméral »)