

Numéro du rôle : 5857
Arrêt n° 89/2015 du 11 juin 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 11 de la loi du 8 mai 2013 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale », introduit par l'ASBL « Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 février 2014 et parvenue au greffe le 24 février 2014, un recours en annulation de l'article 11 de la loi du 8 mai 2013 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale » (publiée au *Moniteur belge* du 22 août 2013) a été introduit par l'ASBL « Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers », l'ASBL « Association pour le droit des Etrangers » et l'ASBL « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », assistées et représentées par Me M. Kaiser et Me P.-F. Hennard, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Cornelis, Me J. Matray et Me D. Matray, avocats au barreau de Liège, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 3 mars 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 25 mars 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 25 mars 2015.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant au premier moyen

A.1.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 11 de la loi du 8 mai 2013 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale » viole les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.2.1.1. Dans la première branche, les parties requérantes exposent que le respect des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'opère plus qu'au moment de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire et non au moment de sa délivrance. Cela rendrait impossible ou, à tout le moins « significativement plus difficile », le respect des droits fondamentaux garantis par les dispositions visées au moyen. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée ne laisse plus aucun pouvoir d'appréciation au ministre ni à son délégué au moment de la délivrance ou de la prolongation de l'ordre de quitter le territoire. Les travaux préparatoires révèlent que cela constitue une exception à l'article 7, § 1er, qui confère en principe un pouvoir d'appréciation dans le cadre de la délivrance d'un ordre de quitter le territoire.

L'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : la loi du 15 décembre 1980) permet quant à lui un contrôle du respect des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme au moment de la délivrance de l'ordre de quitter le territoire. Or, rien ne garantit, estiment les parties requérantes, qu'un examen approfondi du respect des articles 3 et 8 pourra être effectué au moment de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire. Le respect de ces droits fondamentaux engendre des obligations positives, lesquelles nécessitent l'existence d'un mécanisme de contrôle garanti par la loi et réellement effectif. La disposition attaquée entraîne un recul significatif du point de vue du niveau de protection garanti.

A.1.2.1.2. Les parties requérantes invoquent l'obligation de *standstill* consacrée notamment par l'article 23 de la Constitution. Selon elles, il ne se justifie pas de limiter cette obligation de *standstill* aux droits économiques, sociaux et culturels et d'exclure les droits civils et politiques, en tout cas lorsque ces droits civils et politiques engendrent des obligations positives dans le chef de l'autorité. Or, les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme entraînent des obligations positives dans le chef des autorités étatiques. Selon la jurisprudence de la Cour, pour conclure à une violation de l'obligation de *standstill*, il faut constater l'existence d'un recul au regard d'un droit fondamental, le caractère significatif ou sensible du recul ou de la régression, et l'absence de motifs liés à l'intérêt général susceptibles de justifier la diminution du niveau de protection.

Les parties requérantes estiment qu'en l'espèce, l'obligation de *standstill* est violée puisque les demandeurs d'asile et de protection subsidiaire se voient désormais privés de toute protection au regard des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'il n'existe aucun motif lié à l'intérêt général susceptible de justifier la diminution sensible du niveau de protection offert.

A.1.2.2. Dans la seconde branche du premier moyen, les parties requérantes soutiennent que l'absence de contrôle du respect des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme au moment de la délivrance de l'ordre de quitter le territoire a pour conséquence que le recours en suspension ou en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers n'est pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Elles estiment pouvoir déduire de l'arrêt n° 1/2014 du 16 janvier 2014 que les recours ouverts aux demandeurs d'asile contre un ordre de quitter le territoire ne constituent pas un recours effectif au sens de la disposition précitée. La violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme est aggravée par l'adoption de la disposition attaquée puisqu'au moment où il statue, le Conseil du contentieux des étrangers n'a pas la possibilité de prendre en considération d'autres éléments que ceux dont l'autorité avait connaissance au moment d'adopter l'ordre de quitter le territoire. Le Conseil du contentieux des étrangers ne peut donc pas apprécier la régularité de l'ordre de quitter le territoire par rapport aux articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme puisque le ministre ou son délégué n'est plus tenu de procéder lui-même à un tel contrôle au moment de la délivrance de l'ordre de quitter le territoire. Selon les parties requérantes, si l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas violé, il faut constater que la disposition attaquée engendre un recul significatif du niveau de protection garanti, de sorte qu'il y a lieu de conclure à une violation de l'obligation de *standstill*.

A.1.2.3. Dans la troisième branche du premier moyen, les parties requérantes constatent que le ministre ou son délégué est tenu de délivrer un ordre de quitter le territoire aux demandeurs d'asile et de protection subsidiaire qui rentrent dans une des situations visées par la disposition attaquée tandis que cela n'est pas prévu pour les autres catégories d'étrangers. Or, il n'existe aucune justification raisonnable à cette différence de traitement. Auparavant, l'ordre de quitter le territoire délivré à un demandeur d'asile ou de protection subsidiaire était pris en application de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980. Désormais, la base légale est l'article 52/3 et le ministre ou son délégué est tenu de délivrer un ordre de quitter le territoire dans toutes les hypothèses visées par l'article 7. Il ne dispose plus pour cela d'aucune marge d'appréciation. Les autres catégories d'étrangers restent soumises à l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980, de sorte qu'il existe une différence de traitement injustifiée entre les demandeurs d'asile et de protection subsidiaire, d'une part, et les autres catégories d'étrangers, d'autre part. En outre, il existe, selon les parties requérantes, une différence de traitement du fait que le ministre ou son délégué n'est pas tenu d'exercer un contrôle du respect des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'il délivre un ordre de quitter le territoire sur la base de l'article 52/3 de la loi du 15 décembre 1980 alors qu'il est tenu d'effectuer un tel contrôle lorsqu'il délivre un ordre de quitter le territoire en application de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980.

A.1.3.1. Le Conseil des ministres soutient que le premier moyen est partiellement irrecevable. En effet, l'exposé d'un moyen requiert non seulement l'indication de la règle dont la violation est invoquée mais également des motifs pour lesquels la disposition légale dont l'annulation est demandée viole cette règle. En l'espèce, les parties requérantes s'abstiennent d'exposer en quoi l'article 22 de la Constitution serait violé. Elles indiquent uniquement que la violation de cette disposition est invoquée dans la mesure où, tout comme l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, elle consacre le droit au respect de la vie privée et familiale.

A.1.3.2.1. Le Conseil des ministres soutient à titre principal que l'éventuelle violation des dispositions invoquées au moyen ne découle pas de la disposition attaquée.

La disposition entreprise ne prévoit pas, contrairement à ce que semblent penser les parties requérantes, que désormais le contrôle du respect des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme s'opérera uniquement au moment de l'exécution forcée de l'ordre de quitter le territoire et non plus au moment de sa délivrance. Les parties requérantes tentent de donner à la disposition attaquée et aux travaux préparatoires une portée qu'ils n'ont pas. Les travaux préparatoires ne font que rappeler que « l'ordre de quitter le territoire ne sera pas exécutable si le retour effectif d'un étranger entraîne une violation des articles 3 et 8 de la CEDH » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/001 et 53-2556/001, p. 19). La violation des dispositions invoquées dans le cadre du premier moyen, à la supposer établie, ne résulte pas de la disposition attaquée.

Précédemment à l'adoption de la loi du 8 mai 2013, le ministre ou son délégué ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation en vue de la délivrance d'un ordre de quitter le territoire en application de l'article 52/3 de la loi du 15 décembre 1980, cette disposition consistant, selon le Conseil du contentieux des étrangers, en une mesure de police.

Il est en effet constant que lorsque l'ordre de quitter le territoire repose sur la simple constatation de la situation irrégulière de séjour dans laquelle se trouve un étranger, il ne laisse aucun pouvoir d'appréciation dans le chef de l'administration quant au principe même de sa délivrance, et ce peu importe la base légale en application de laquelle il est décerné.

Les parties requérantes soutiennent qu'avant l'adoption de la disposition attaquée, le ministre ou son délégué était tenu de constater que l'étranger se trouvait dans l'un des cas visés à l'article 7, alinéa 1er, 1° à 12°, ou à l'article 27, § 1er, alinéa 1er, et § 3, mais n'était pas lié quant aux conséquences à en tirer du point de vue de la délivrance d'un ordre de quitter le territoire.

La violation des dispositions invoquées, à la supposer établie, découlerait, conclut sur ce point le Conseil des ministres, de l'article 1er, 4°, de la loi du 15 décembre 1980 qui définit le séjour illégal comme étant « la

présence sur le territoire d'un étranger qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'accès au territoire ou de séjour » ou de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 et non de la disposition attaquée.

A.1.3.2.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la première branche repose sur un postulat inexact : l'examen de la violation éventuelle des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme s'opère au moment de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire même lorsque celui-ci est délivré en application de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 et non au moment de la délivrance de celui-ci.

C'est au moment où le ministre ou son délégué envisage un éloignement effectif de l'étranger que la question de la violation éventuelle des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme se pose.

Les parties requérantes soutiennent que l'article 7 prévoit que la délivrance d'un ordre de quitter le territoire est facultative en dehors des hypothèses limitativement énumérées par cette disposition. Or, dans les hypothèses précisément visées à l'article 7, alinéa 1er, 1° et 2°, la délivrance d'un ordre de quitter le territoire est obligatoire. Ainsi, un demandeur d'asile qui s'est vu notifier une décision négative conformément à l'article 52/3 et qui n'est pas autorisé à séjourner sur le territoire à un autre titre tombe nécessairement dans une des hypothèses visées à l'article 7, alinéa 1er, 1° et 2°, et par conséquent doit se voir délivrer un ordre de quitter le territoire.

Par contre, depuis la modification de la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 19 janvier 2012, l'article 74/13 impose de tenir compte « de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, et de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné » au moment de la délivrance de l'ordre de quitter le territoire. La jurisprudence du Conseil d'Etat est fixée en ce sens que l'examen du respect des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme doit en effet s'opérer au moment de l'exécution de la mesure d'éloignement.

Il en va de même concernant les décisions de refus de prise en considération d'une demande d'asile.

Concernant un arrêté ministériel de renvoi, le Conseil du contentieux des étrangers « a également estimé que l'existence d'un risque de traitement inhumain et dégradant en cas d'éloignement doit s'opérer au moment de l'exécution forcée de la mesure et non au moment de sa délivrance ».

Cette pratique a par ailleurs reçu l'aval de la Cour dans son arrêt n° 141/2006 du 20 septembre 2006.

A.1.3.2.3. Le Conseil des ministres soutient ensuite que le législateur n'est tenu par aucune obligation de *standstill*. Cette obligation ne vise que les droits économiques, sociaux et culturels - soit les droits de la deuxième génération — dont ne font pas partie les contestations portant sur des décisions prises en exécution de la loi du 15 décembre 1980.

Même si les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme imposent des obligations positives dans le chef des Etats, cela ne signifie pas nécessairement qu'ils comportent une obligation de *standstill*.

A titre superfétatoire, le Conseil des ministres observe « que pour prétendre à une violation d'une obligation de *standstill*, il faut pouvoir identifier un recul significatif ou sensible de la protection garantie à un droit fondamental ». Or, en l'espèce, la disposition attaquée n'engendre aucun recul — et encore moins un recul significatif — de la protection offerte aux ressortissants de pays tiers au regard des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.3.3.1. S'agissant de la deuxième branche du premier moyen, le Conseil des ministres rappelle que la disposition attaquée n'a pas pour effet de limiter le contrôle qui doit être effectué au regard des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme au moment de la délivrance de cet ordre de quitter le territoire. Dans la deuxième branche de leur moyen, les parties requérantes confèrent à la disposition attaquée une portée qu'elle n'a pas.

A.1.3.3.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres relève que l'enseignement de l'arrêt n° 1/2014 du 16 janvier 2014 n'est pas transposable en l'espèce. Cet arrêt a une portée limitée dès lors qu'il vise uniquement l'hypothèse d'un demandeur d'asile ou de protection subsidiaire originaire d'un pays sûr qui s'est vu notifier une décision de refus de prise en considération de sa demande d'asile en application de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 et qui disposait uniquement de la possibilité d'introduire un recours en annulation à l'encontre de cette décision en application de l'article 39/2, § 1er, alinéa 3. Le présent recours concerne un ordre de quitter le territoire qui fait suite à une décision de refus de prise en considération ou à une décision de refus du statut de réfugié et de protection subsidiaire et à la constatation que l'étranger séjourne de manière irrégulière sur le territoire.

L'examen du caractère effectif d'un recours, poursuit le Conseil des ministres, doit s'opérer *in globo* en tenant compte de l'ensemble des possibilités offertes à l'étranger et de l'ensemble des recours qui peuvent être exercés par celui-ci. Il ressort clairement de la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers que celui-ci vérifie l'existence d'un risque de violation des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dans le cadre du recours en extrême urgence qui peut être introduit.

Le Conseil des ministres rappelle encore que le demandeur d'asile et de protection subsidiaire qui s'est vu délivrer un ordre de quitter le territoire en application de l'article 52/3 de la loi du 15 décembre 1980 et qui entend faire valoir de nouveaux éléments au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose de la possibilité d'introduire une nouvelle demande d'asile.

La deuxième branche du premier moyen est non fondée.

A.1.3.3.3. A titre principal, s'agissant de la troisième branche du premier moyen, le Conseil des ministres souligne que, selon la disposition attaquée, le ministre ou son délégué n'est tenu de délivrer un ordre de quitter le territoire que lorsque l'étranger séjourne de manière irrégulière sur le territoire et se trouve dans une des hypothèses visées par l'article 7. Cette disposition ne crée pas de différence de traitement.

A titre subsidiaire, il y a lieu de relever que cette différence de traitement est justifiée, d'une part, par les garanties offertes par la procédure d'asile et de protection subsidiaire - notamment l'effet suspensif accordé au recours dirigé contre la décision de refus de prise en considération ou de refus de reconnaissance du statut de réfugié et de protection subsidiaire - et, d'autre part, par le souci d'optimiser la procédure d'asile afin d'en accroître l'effectivité, la qualité et l'efficacité et de prévenir l'utilisation abusive de la procédure d'asile.

Quant au second moyen

A.2.1. Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et avec l'article 46, paragraphe 5, 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.

A.2.2. Les parties requérantes affirment que, en raison du nouvel article 52/3 de la loi du 15 décembre 1980, le législateur part du principe qu'un demandeur d'asile ou de protection subsidiaire est susceptible de se trouver en séjour irrégulier pendant le recours suspensif qu'il exercerait devant le Conseil du contentieux des étrangers.

A.2.3. A titre principal, le Conseil des ministres soutient que l'identité de traitement dénoncée par les parties requérantes dans leur deuxième moyen, à supposer qu'elle existe, ne résulte pas de l'article 11 de la loi du 8 mai 2013.

En effet, avant l'adoption de la disposition attaquée, les demandeurs d'asile pouvaient, comme les autres catégories d'étrangers, être considérés comme étant en séjour irrégulier dans le Royaume après une décision négative du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, y compris pendant le recours suspensif introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes donnent aux dispositions européennes et belges une portée qu'elles n'ont pas.

Le droit européen actuellement en vigueur demande aux Etats membres d'accorder aux demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire le droit de rester dans l'Etat membre pendant l'examen de la demande en premier ressort.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la Cour de justice ne dit pas qu'un demandeur de protection internationale, durant la procédure d'asile, « est insusceptible de séjourner de manière irrégulière » sur le territoire de l'Etat membre concerné. Le droit de demeurer sur le territoire national ne constitue pas un titre de séjour, même si ce droit exclut toute possibilité d'éloignement forcé de la personne concernée.

Quant au droit belge, et spécialement la loi du 15 décembre 1980, il est conforme non seulement au droit européen actuellement en vigueur, mais également à la directive 2013/32/UE.

Conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres et aux articles 9, paragraphe 1, et 46, paragraphe 5, de la directive 2013/32/UE, le droit de rester sur le territoire belge durant toute la procédure d'asile est assuré par l'article 39/70 de la loi belge, qui dispose que « 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'ordre de quitter le territoire, qui doit être délivré sur la base de l'article 52/3 nouveau, ne pouvant être exécuté par la force, il ne saurait limiter le droit de l'étranger concerné de rester sur le territoire belge, prescrit par les dispositions européennes.

En outre, dès qu'il introduit un recours contre la décision lui déniait le statut qu'il revendique, l'étranger concerné est mis en possession d'un document spécial de séjour, à savoir l'« annexe 35 » de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui justifie sa présence sur le territoire belge jusqu'à la décision du Conseil du contentieux des étrangers.

Selon le Conseil des ministres, les termes, l'économie et la finalité des directives 2005/85/CE et 2013/32/UE sont donc respectés.

Au sens de la loi du 15 décembre 1980, un demandeur d'asile ou de protection subsidiaire qui s'est vu dénier, en première instance, la qualité qu'il revendiquait et qui a introduit un recours contre cette décision négative, n'est ni admis ni autorisé au séjour et n'est pas non plus autorisé à s'établir sur le territoire du Royaume. Le fait qu'il puisse être considéré « en séjour irrégulier » n'a aucune conséquence concrète sur son droit à rester sur le territoire durant l'examen de son recours, en raison de l'article 39/70 de la loi.

En conséquence, la prétendue discrimination dont se plaignent les parties requérantes est sans objet.

Enfin, le Conseil des ministres rappelle qu'il n'y a pas en droit européen de l'asile, pour les demandeurs de protection internationale, « un droit à ne pas être considéré comme en séjour irrégulier » en plus du droit de demeurer sur le territoire de l'Etat membre concerné pendant l'examen de leur demande.

Le second moyen est non fondé.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. L'exposé des motifs du projet qui a donné lieu à la loi du 8 mai 2013 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale » mentionne notamment que cette loi tend à transposer partiellement 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 ».

En outre, cette loi vise à optimiser la procédure d'asile afin, d'une part, d'en accroître l'effectivité, la qualité et l'efficacité et, d'autre part, de prévenir l'utilisation abusive de la procédure d'asile en préservant les droits des personnes qui nécessitent une protection.

S'agissant de ce second objectif, les travaux préparatoires indiquent que le Gouvernement entend tout mettre en œuvre pour que les demandeurs d'asile puissent recevoir une décision définitive dans un délai de six mois après l'introduction de leur demande. Le Gouvernement souhaite ainsi, d'une part, permettre aux demandeurs d'asile d'être rapidement fixés sur leur statut et, d'autre part, supprimer un des facteurs de la saturation du réseau d'accueil afin d'améliorer la qualité de cet accueil (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/001, pp. 3 et suivantes).

La secrétaire d'Etat compétente a également souligné le souhait de réduire les charges administratives. Elle a insisté sur le fait que, pour éviter la multiplication des procédures de recours introduites devant le Conseil du contentieux des étrangers, il y avait lieu d'appliquer le principe d'un « ordre [de quitter le territoire] unique pour une procédure unique » : « la nouvelle réglementation prévoit le principe de l'établissement d'un ordre de quitter le

territoire après toute décision négative de l'Office des étrangers, une prorogation de cet ordre étant prévue après la confirmation de la décision par le Conseil du contentieux des étrangers ». (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/004, pp. 4 et 6)

B.1.2. L'article 11 de la loi du 8 mai 2013 modifie l'article 52/3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et est libellé comme suit :

« Dans l'article 52/3 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006 et modifié par la loi du 19 janvier 2012, les modifications suivantes sont apportées :

1° le § 1er est remplacé par ce qui suit :

‘ § 1. Lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne prend pas en considération la demande d'asile ou refuse de reconnaître le statut de réfugié ou d'octroyer le statut de protection subsidiaire à l'étranger et que celui-ci séjourne de manière irrégulière dans le Royaume, le ministre ou son délégué doit délivrer sans délai un ordre de quitter le territoire motivé par un des motifs prévus à l'article 7, alinéa 1er, 1° à 12°. Cette décision est notifiée à l'intéressé conformément à l'article 51/2.

Lorsque le Conseil du Contentieux des Etrangers rejette le recours de l'étranger contre une décision prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides en application de l'article 39/2, § 1er, 1°, et que l'étranger séjourne de manière irrégulière dans le Royaume, le ministre ou son délégué décide sans délai de prolonger l'ordre de quitter le territoire prévu à l'alinéa 1er. Cette décision est notifiée sans délai à l'intéressé conformément à l'article 51/2.

Le délai de cette prolongation est de dix jours, et peut être prolongé deux fois à condition que l'étranger collabore suffisamment au trajet de retour visé à l'article 6/1, § 3, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Les dispositions dans cet alinéa ne portent pas atteinte aux autres possibilités de prolongation de l'ordre, telles que prévues dans la loi. ’

2° dans le § 2, la première phrase est remplacée par ce qui suit :

‘ Dans les cas visés à l'article 74/6, § 1er*bis*, le ministre ou son délégué doit délivrer immédiatement lors de l'introduction de la demande d'asile un ordre de quitter le territoire motivé par un des motifs prévus à l'article 7, alinéa 1er, 1° à 12°. ’ ».

B.1.3. L'article 52/3 a été inséré dans la loi du 15 décembre 1980 par une loi du 15 septembre 2006. A l'origine, cette disposition prévoyait :

« § 1er. Lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides refuse de reconnaître le statut de réfugié ou d'octroyer le statut de protection subsidiaire à l'étranger et que celui-ci séjourne de manière irrégulière dans le Royaume, le ministre ou son délégué décide sans délai que l'étranger tombe dans les cas visés à l'article 7, alinéa 1er, 1° à 11° ou à l'article 27, § 1er, alinéa 1er et § 3. Cette décision est notifiée à l'intéressé conformément à l'article 51/2.

§ 2. Dans les cas visés à l'article 74/6, § 1er*bis*, le ministre ou son délégué décide immédiatement lors de l'introduction de la demande d'asile que l'étranger tombe dans les cas visés à l'article 7, alinéa 1er, 1° à 11°, ou à l'article 27, § 1, alinéa 1er, et § 3. Dans le cas visé à l'article 50*ter*, le ministre ou son délégué décide également immédiatement lors de l'introduction de la demande d'asile que l'étranger n'est pas admis à entrer sur le territoire et qu'il est refoulé.

Ces décisions sont notifiées à l'endroit où l'étranger est maintenu ».

Cette disposition a, par la suite, été modifiée par l'article 11 de la loi du 19 janvier 2012 afin d'adapter le texte à l'ajout, dans l'article 7, § 1er, d'un 12°. L'article 52/3, § 1er, a été complété par les phrases suivantes :

« Lorsque le Conseil du Contentieux des étrangers rejette le recours introduit par l'étranger à l'égard d'une décision prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides conformément à l'article 39/2, § 1, 1°, et que l'étranger séjourne de manière irrégulière dans le Royaume, le ministre ou son délégué décide sans délai que l'étranger tombe dans les cas visés à l'article 7, alinéa 1er, 1° à 12°, ou à l'article 27, § 1er, alinéa 1er et § 3. Cette décision est notifiée sans délai à l'intéressé conformément à l'article 51/2 ».

Les travaux préparatoires de la loi du 19 janvier 2012 précisaient notamment qu'une « décision d'éloignement est prise à l'égard de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour illégal » et que le retour volontaire de l'étranger devait être favorisé (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1825/001, pp. 4 et suivantes).

B.2. La modification de l'article 52/3 par la loi du 8 mai 2013 a été justifiée comme suit :

« L'article 52/3, § 1er, prévoit explicitement l'obligation pour le ministre ou son délégué de délivrer un ordre de quitter le territoire à l'étranger en séjour irrégulier dans le Royaume après la non-prise en considération de la demande d'asile ou le refus de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi du statut de protection subsidiaire par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Le ministre ou son délégué ne dispose, pour la prise de cette décision, d'aucun pouvoir d'appréciation s'il constate qu'il est satisfait aux deux conditions prévues par cette disposition : l'étranger s'est vu refuser le statut de réfugié ou de protection subsidiaire ou sa demande d'asile n'a pas été prise en considération, et il séjourne de manière irrégulière dans le Royaume. Le ministre ou son délégué doit par conséquent examiner en premier lieu s'il est satisfait à ces deux conditions. Si tel est le cas, le ministre ou son délégué doit délivrer un ordre de quitter le territoire sur la base d'un des motifs figurant aux points 1° à 12° de l'article 7, alinéa 1er.

Cet article constitue une exception à l'article 7, [alinéa] 1er, qui, en principe, confère au ministre ou à son délégué un pouvoir d'appréciation dans le cadre de la délivrance d'un ordre de quitter le territoire à l'étranger qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume. Depuis la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le ministre ou son délégué ne dispose d'une compétence liée que dans les cas mentionnés aux points 1°, 2°, 5°, 11° ou 12° de l'article 7, alinéa 1er.

Enfin, en ce qui concerne l'obligation pour le ministre ou son délégué de délivrer un ordre de quitter le territoire sur la base de l'article 52/3, il convient de relever que l'ordre de quitter le territoire ne sera pas exécutable si le retour effectif d'un étranger entraîne une violation des articles 3 et 8 de la CEDH. En aucun cas, l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement, ne peut être éloigné vers le pays où il sera exposé à une violation du principe de non-refoulement. L'article 3 de la CEDH doit être respecté lors de la mise à exécution d'un ordre de quitter le territoire (arrêt *Kastrati* de la Cour constitutionnelle n° 141/2006 du 20 septembre 2006).

Pendant le recours suspensif de plein contentieux devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE), un nouveau document de séjour temporaire, qui suspend l'exécution de l'ordre de quitter le territoire, sera délivré. La validité de ce document sera liée à la durée de la procédure devant le CCE. Le demandeur d'asile qui introduit un recours au CCE recevra ainsi un document de séjour plus clair. En outre, les charges administratives pour les administrations locales sont limitées en comparaison avec la pratique actuelle qui prévoit la délivrance d'un document renouvelable mensuellement.

Un seul ordre de quitter le territoire est délivré sans délai lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a clôturé la demande d'asile par une décision négative.

Après l'arrêt de rejet du Conseil du contentieux des étrangers qui clôture la procédure d'asile, l'ordre de quitter le territoire, déjà délivré après la décision négative du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, sera prolongé par le ministre ou son délégué.

Le délai de cette prolongation et l'éventuelle prolongation consécutive seront établis en fonction de la collaboration de l'intéressé au trajet de retour, comme défini à l'article 6/1 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après la ' loi accueil ').

Le délai de cette prolongation comprendra 10 jours, deux fois prolongeable de 10 jours, en fonction de la collaboration de l'intéressé au trajet de retour, comme défini à l'article 6/1 de la loi accueil. Ceci ne porte pas atteinte aux autres possibilités de prolongation, sur base de la loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/001 et 53-2556/001, pp. 18-20).

Quant au premier moyen

B.3.1. Le premier moyen est pris de la violation, par l'article 11 de la loi du 8 mai 2013 précitée, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.2. Dans une première branche, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de limiter le contrôle du respect du droit à ne pas faire l'objet d'un traitement inhumain et dégradant et du droit à la vie privée et familiale au seul moment de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire, sans que pareil contrôle ne puisse se faire au moment de la délivrance de cet ordre. Il en résulterait que l'exercice de ces droits serait rendu impossible ou à tout le moins significativement plus difficile.

B.4.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.4.2. L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

B.4.3. L'article 8 de la même Convention dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.4.4. L'article 13 de la même Convention dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

B.5.1. Le pouvoir d'appréciation laissé au ministre ou à son délégué lorsqu'il délivre un ordre de quitter le territoire n'est limité par la disposition attaquée que pour les deux conditions auxquelles elle subordonne la délivrance d'un ordre de quitter le territoire, à savoir lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne prend pas en considération ou refuse de reconnaître le statut de réfugié ou de protection subsidiaire et lorsque le demandeur se trouve de manière irrégulière sur le territoire. A ce stade, le ministre ou son délégué ne doit pas apprécier si l'exécution de l'ordre de quitter le territoire respecte les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne ce contrôle, l'exposé des motifs indique :

« l'ordre de quitter le territoire ne sera pas exécutable si le retour effectif d'un étranger entraîne une violation des articles 3 et 8 de la CEDH. En aucun cas, l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement, ne peut être éloigné vers le pays où il sera exposé à une

violation du principe de non-refoulement. L'article 3 de la CEDH doit être respecté lors de la mise à exécution d'un ordre de quitter le territoire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/001 et 53-2556/001, p. 19).

B.5.2. En ne distinguant pas ces deux phases dans la procédure, les parties requérantes donnent à la disposition attaquée une portée qu'elle n'a pas.

B.5.3. Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.6.1. Dans une deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de ne pas permettre que soit exercé un recours effectif devant le Conseil du contentieux des étrangers contre l'ordre de quitter le territoire et de violer ainsi les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.6.2. Tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, le droit au recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme suppose que la personne qui invoque un grief défendable tiré de la violation de l'article 3 de la même Convention ait accès à une juridiction qui soit compétente pour examiner le contenu du grief et pour offrir le redressement approprié. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé à plusieurs reprises que, « compte tenu de l'importance qu'[elle] attache à l'article 3 de la Convention et à la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements [...], l'article 13 exige que l'intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif » (CEDH, 26 avril 2007, *Gebremedhin (Gaberamadhién) c. France*, § 66; voy. CEDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, § 293; 2 février 2012, *I.M. c. France*, §§ 134 et 156; 2 octobre 2012, *Singh et autres c. Belgique*, § 92).

Pour être effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, le recours ouvert à la personne se plaignant d'une violation de l'article 3 doit permettre un contrôle « attentif », « complet » et « rigoureux » de la situation du requérant par l'organe compétent (CEDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, §§ 387 et 389; 20 décembre 2011, *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, §§ 105 et 107).

B.7. Il est exact que, comme l'a relevé la Cour dans son arrêt n° 1/2014 du 16 janvier 2014, la seule existence d'une jurisprudence constante du Conseil du contentieux des étrangers et du Conseil d'Etat ne suffit pas à garantir l'effectivité de l'existence d'un recours de pleine juridiction au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 5 février 2002, *Čonka* c. Belgique, § 83; 26 avril 2007, *Gebremedhin (Gaberamadhien)* c. France, § 66). Dans l'arrêt précité, la Cour a également précisé que « l'effectivité [du recours] commande des exigences de disponibilité et d'accessibilité des recours en droit comme en pratique » (CEDH, 2 février 2012, *I.M.* c. France, § 150, et 2 octobre 2012, *Singh et autres* c. Belgique, § 90).

Toutefois, l'article 5, 1°, de la loi du 10 avril 2014 a modifié l'article 39/82 de la loi du 15 décembre 1980. En ce qui concerne la demande de suspension et en particulier la condition du préjudice grave difficilement réparable, l'article 39/82, § 2, dispose :

« La suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte contesté sont invoqués et à la condition que l'exécution immédiate de l'acte risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. Cette dernière condition est entre autre remplie si un moyen sérieux a été invoqué sur la base des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, alinéa 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les arrêts par lesquels la suspension a été ordonnée sont susceptibles d'être rapportés ou modifiés à la demande des parties ».

La loi du 10 avril 2014 ayant été publiée au *Moniteur belge* du 21 mai 2014 et étant entrée en vigueur le 31 mai 2014, le grief contenu dans le premier moyen, en sa deuxième branche, a depuis perdu son objet, de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer sur celui-ci dans le contexte de ce recours.

B.8.1. Dans une troisième branche du premier moyen, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de faire une différence de traitement injustifiée entre deux catégories d'étrangers, à savoir entre les demandeurs d'asile et de protection subsidiaire, d'une part, et les autres étrangers, d'autre part.

B.8.2. Comme il est dit en B.5.1, le ministre ou son délégué est tenu de délivrer l'ordre de quitter le territoire lorsque l'étranger demandeur d'asile ou de protection subsidiaire est en situation irrégulière en Belgique et qu'il se trouve dans une des hypothèses prévues par l'article 7, alinéa 1er, 1° à 12°, de la loi du 15 décembre 1980.

L'article 7, alinéa 1er, de la loi précitée dispose :

« Sans préjudice de dispositions plus favorables contenues dans un traité international, le ministre ou son délégué peut donner à l'étranger, qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume, un ordre de quitter le territoire dans un délai déterminé ou doit délivrer dans les cas visés au 1°, 2°, 5°, 11° ou 12°, un ordre de quitter le territoire dans un délai déterminé :

1° s'il demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2;

2° s'il demeure dans le Royaume au-delà du délai fixé conformément à l'article 6, ou ne peut apporter la preuve que ce délai n'est pas dépassé;

3° si, par son comportement, il est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale;

4° s'il est considéré par le Ministre, après avis conforme de la Commission consultative des étrangers, comme pouvant compromettre les relations internationales de la Belgique ou d'un Etat partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique;

5° s'il est signalé aux fins de non-admission conformément à l'article 3, 5°;

6° s'il ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un Etat tiers dans lequel son admission est garantie, et n'est pas en mesure d'acquérir légalement ces moyens;

7° s'il est atteint d'une des maladies ou infirmités énumérées à l'annexe de la présente loi;

8° s'il exerce une activité professionnelle indépendante ou en subordination sans être en possession de l'autorisation requise à cet effet;

9° si, en application des conventions ou des accords internationaux liant la Belgique, il est remis aux autorités belges par les autorités des Etats contractants en vue de son éloignement du territoire de ces Etats;

10° si, en application des conventions ou des accords internationaux liant la Belgique, il doit être remis par les autorités belges aux autorités des Etats contractants;

11° s'il a été renvoyé ou expulsé du Royaume depuis moins de dix ans, lorsque la mesure n'a pas été suspendue ou rapportée;

12° si l'étranger fait l'objet d'une interdiction d'entrée ni suspendue ni levée ».

Il ressort de cette disposition qu'une même obligation de délivrer un ordre de quitter le territoire existe, dans le chef du ministre ou de son délégué, lorsque l'étranger se trouve en situation irrégulière.

La différence de traitement alléguée par les parties requérantes est inexistante.

B.9. Le premier moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

Quant au second moyen

B.10. Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et avec l'article 46, paragraphe 5, 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.

Elles reprochent à la disposition attaquée qu'en présupposant que les demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire puissent séjourner de manière irrégulière dans le Royaume, cette disposition traite de manière identique, sans que cela ne soit justifié, deux catégories différentes d'étrangers : les demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire, d'une part, et les autres étrangers, d'autre part. Elles considèrent, en particulier, qu'en violation des dispositions invoquées au moyen, la disposition attaquée aurait pour effet que, nonobstant le recours qu'il aurait introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers, recours qui est suspensif, le demandeur d'asile ou de protection subsidiaire pourrait être considéré comme se trouvant en situation irrégulière.

B.11. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la disposition attaquée ne porte pas atteinte au caractère suspensif du recours introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers contre une décision prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Les travaux préparatoires indiquent à ce sujet :

« Pendant le recours suspensif de plein contentieux devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE), un nouveau document de séjour temporaire, qui suspend l'exécution de l'ordre de quitter le territoire, sera délivré. La validité de ce document sera liée à la durée de la procédure devant le CCE. Le demandeur d'asile qui introduit un recours au CCE recevra ainsi un document de séjour plus clair. En outre, les charges administratives pour les administrations locales sont limitées en comparaison avec la pratique actuelle qui prévoit la délivrance d'un document renouvelable mensuellement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/001 et 53-2556/001, p. 19).

La disposition attaquée prévoit seulement qu'un examen devra être effectué pour vérifier si l'étranger séjourne ou non régulièrement dans le Royaume, ce qui pourrait être le cas, nonobstant le refus éventuel émis par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, lorsque l'étranger a introduit parallèlement une demande de séjour à un autre titre.

Il ressort de ce qui précède que, durant la période de recours introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers, le demandeur d'asile ou de protection subsidiaire dispose d'un titre de séjour temporaire et ne peut se trouver en situation irrégulière.

Par ailleurs, on ne peut faire le reproche au législateur d'avoir prévu que l'ordre de quitter le territoire serait exécutable à défaut pour le demandeur d'asile ou de protection subsidiaire d'avoir introduit un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers ou à défaut d'avoir introduit ce recours dans les délais et les formes requis par la loi.

B.12. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 11 juin 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels