

Numéro du rôle : 5846
Arrêt n° 111/2015 du 17 septembre 2015

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation 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, et modifiant la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses II », et, à tout le moins, de ses articles 2 et 21, introduit par l'ASBL « Association pour le droit des Etrangers » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, 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 14 février 2014 et parvenue au greffe le 17 février 2014, un recours en annulation 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, et modifiant la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses II » (publiée au *Moniteur belge* du 22 août 2013) et, à tout le moins, de ses articles 2 et 21, a été introduit par l'ASBL « Association pour le droit des Etrangers », l'ASBL « Coordination et initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers », l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », l'ASBL « Vluchtelingenwerk Vlaanderen » et Florin Selhanej, tous assistés et représentés par Me G. Ladrière, avocat au barreau de Bruxelles.

Le 12 mars 2014, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

Les parties requérantes et le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me N. Schynts, Me P. Lejeune et Me D. Matray, avocats au barreau de Liège, ont introduit des mémoires justificatifs.

Par ordonnance du 24 avril 2014, la Cour a décidé de poursuivre l'examen de l'affaire suivant la procédure ordinaire.

Le Conseil des ministres 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 février 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, 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 4 mars 2015 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 3 mars 2015, a fixé l'audience au 18 mars 2015.

A l'audience publique du 18 mars 2015 :

- ont comparu :

. Me G. Ladrière, pour les parties requérantes;

. Me N. Schynts, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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 à la recevabilité*

A.1.1. Les première à quatrième parties requérantes sont des ASBL qui se sont toutes donné pour objet social, notamment, la défense des droits des étrangers et des réfugiés ou l'accueil de ceux-ci, ou encore la défense des droits fondamentaux. Elles exposent que les dispositions qu'elles attaquent sont directement liées à leurs objets sociaux.

La cinquième partie requérante est originaire d'Albanie. Elle a demandé l'asile en Belgique et était, au moment de l'introduction du recours, en procédure en annulation contre la décision de rejet de sa demande prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, devant le Conseil du contentieux des étrangers. Elle expose que c'est sur la base de la loi attaquée qu'elle a été privée d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil du contentieux des étrangers.

A.1.2. Le Conseil des ministres ne conteste pas la recevabilité des recours.

### *Quant au moyen unique*

A.2.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par les articles 2 et 21 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 et modifiant la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses II » (ci-après : la loi du 8 mai 2013), des articles 10, 11, 13, 23 et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE), notamment l'article 288, les articles 1er, 3 et 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, avec les articles 3, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 1er, 18 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), avec les articles 23 et 39 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 (ci-après la directive « procédure »), avec les articles 31 et 46 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) (ci-après : la directive « procédure refonte »), avec les articles 13, 14 et 15 de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (ci-après : la directive « accueil »), avec les articles 17, 18 et 19 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 : la directive « accueil refonte »), avec les articles 3, 6 et 33 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et avec le principe général du droit d'accès à un juge ainsi que le principe de sécurité juridique et de confiance légitime.

A.2.2. Les parties requérantes exposent que les demandeurs d'asile originaires d'un pays considéré comme sûr, les demandeurs d'asile ressortissants européens, les demandeurs d'asile qui se sont vu refuser leur demande d'asile pour des raisons techniques, les demandeurs d'asile qui ont introduit une demande d'asile multiple ainsi que les demandeurs d'asile qui se sont vu accorder une protection par un Etat membre de l'Union européenne, sont privés de la possibilité de contester la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après : CGRA) leur refusant l'asile et la protection subsidiaire dans le cadre d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : CCE) puisque le seul recours qui leur est ouvert est un recours en annulation, recours qui doit, en outre, être tranché par le CCE dans un délai ramené à deux mois. Elles font valoir que le seul recours ouvert pour ces catégories de demandeurs d'asile est donc un recours, non suspensif de plein droit, qui prévoit un examen en droit et non en fait au moment où la décision de refus de protection est prise et non au moment où la juridiction se prononce et que l'accessibilité à ce recours est, en outre, considérablement entravée par la multiplication des recours devant être introduits, les délais excessivement courts et la perte de l'aide matérielle.

A.3.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres allègue l'irrecevabilité partielle du moyen. A son estime, les parties requérantes s'abstiennent d'exposer en quoi seraient violés les articles 1er, 3 et 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les articles 13, 12 et 15 de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres et les articles 17, 18 et 19 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). L'article 191 de la Constitution ne pourrait en outre utilement être invoqué, pas plus que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne serait applicable.

A.3.2. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres constate que les parties requérantes ne remettent nullement en cause cette conclusion dans leur mémoire en réponse.

*En ce qui concerne la première branche du moyen unique*

A.4.1. Dans la première branche du moyen unique, les parties requérantes font valoir que les demandeurs d'asile doivent bénéficier d'une voie de recours effectif au sens des dispositions visées au moyen et que ce recours doit être suspensif et permettre au juge d'exercer un contrôle de pleine juridiction. Elles font valoir également que durant l'examen de ce recours, les demandeurs d'asile doivent avoir droit au maintien de l'accueil de façon à pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine et à être matériellement en mesure de préparer leur défense.

A.4.2. Elles relèvent que par son arrêt n° 1/2014, du 16 janvier 2014, la Cour a jugé que le recours en annulation ouvert contre les décisions de non-prise en considération des demandeurs d'asile originaires de pays « sûrs » n'est pas effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le raisonnement tenu par la Cour dans cet arrêt serait parfaitement transposable au recours introduit contre les articles 2 et 21 de la loi du 8 mai 2013 et en particulier à toutes les catégories de demandeurs d'asile visées par ces articles.

A.4.3. Les parties requérantes estiment qu'en vertu d'une lecture combinée des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, pour être effectif, un recours doit répondre aux trois conditions cumulatives suivantes : il doit être suspensif de plein droit, il doit permettre un examen complet et *ex nunc* des griefs allégués et il doit être accessible en pratique. Elles font valoir qu'en l'espèce, le recours ouvert aux demandeurs d'asile visés par les dispositions attaquées ne présente aucune de ces garanties procédurales. Ce point de vue aurait été confirmé par l'arrêt de la Cour n° 1/2014.

A.4.4. Les parties requérantes font valoir que l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 39 de la directive « procédure » et l'article 46 de la directive « procédure refonte » exigent, en outre, qu'un recours effectif soit ouvert au profit des demandeurs d'asile contre la décision concernant leur demande d'asile et que ce recours permette un examen rigoureux des griefs pris de la violation de la Charte. A cet égard, la directive « procédure refonte » impose aux Etats de prévoir un effet suspensif de plein droit de la

décision de refus de protection jusqu'à l'expiration du délai prévu pour l'exercice du droit à un recours effectif et, si ce droit a été exercé, jusqu'à l'issue du recours ainsi qu'un examen *ex nunc* du recours. Les Etats ne peuvent se soustraire à la suspension de plein droit durant la procédure que dans certaines circonstances et à certaines conditions prescrites par l'article 46 de la directive.

Les parties requérantes exposent qu'en l'espèce, ces exigences ne sont pas satisfaites, dès lors que le recours en extrême urgence, qui est le seul qui est suspensif, n'est ouvert qu'à l'égard de la mesure d'éloignement ou de refoulement dont le demandeur fait l'objet et que, dans le cadre de ce recours, le Conseil du contentieux des étrangers limite son examen aux griefs tirés de la violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5.1. Le Conseil des ministres estime que le choix du législateur de permettre l'introduction d'un recours en annulation à l'encontre d'une décision de refus de prise en considération d'une demande d'asile adoptée en application des articles 57/6, alinéa 1er, 2°, 57/6/1, alinéa 1er, 57/6/2 et 57/6/3 ainsi qu'à l'encontre des décisions faisant application des articles 52, § 2, 3° à 5°, § 3, 3°, et § 4, 3°, ou de l'article 57/10 de la loi du 15 décembre 1980 précitée est conforme tant à la directive « procédure » qu'aux autres dispositions internationales applicables en la matière. Il souligne que le législateur européen a expressément indiqué sa volonté de laisser aux Etats membres le soin de déterminer quel recours effectif devait être offert aux demandeurs d'asile en fonction du système administratif et judiciaire existant. Il s'agissait de créer une procédure similaire à celle applicable aux demandes d'asile introduites par des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne.

A.5.2. D'après le Conseil des ministres, la directive « procédure » n'impose pas aux Etats membres d'instaurer un recours suspensif de plein droit. Il s'agit seulement d'une possibilité, non d'une obligation. Le droit à un recours suspensif et le droit à un recours effectif seraient deux choses distinctes. Les recours en annulation et en suspension en extrême urgence seraient effectifs dès lors que, d'une part, ils permettent un examen indépendant et rigoureux d'une violation d'un droit consacré dans la Convention européenne des droits de l'homme et que, d'autre part, en cas d'expulsion d'un étranger qui invoque les articles 13 et 3 combinés de ladite Convention, si la mesure contre laquelle le recours a été introduit est exécutoire, le recours en suspension en extrême urgence est suspensif de plein droit.

A.5.3. Le Conseil des ministres indique que si, en dépit des développements de son mémoire, il devait subsister un doute quant à l'existence d'une obligation déduite de la directive « procédure », de prévoir un recours suspensif de plein droit, la Cour de justice de l'Union européenne devrait être saisie d'une question préjudicielle sur ce point.

A.5.4. Le Conseil des ministres considère que le recours en annulation institué par l'article 39/2, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 offre les garanties d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi, une lecture combinée des articles 39/82 et 39/83 de la loi du 15 décembre 1980 accorde un effet suspensif automatique à tout recours en extrême urgence introduit au CCE et ce, quels que soient les griefs invoqués et le sérieux des moyens avec lequel ils le sont. La modification de l'article 39/82 précité, opérée par la loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses, aurait eu pour effet d'alléger la charge de la preuve du préjudice grave difficilement réparable par rapport à l'ancienne législation. Quant au délai d'introduction de cette demande de suspension, il a été porté à dix jours à l'article 39/57, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, par la même loi du 10 avril 2014. Le législateur aurait ainsi entendu se conformer à la jurisprudence de la Cour et à celle de la Cour européenne des droits de l'homme. La circonstance que l'effet suspensif ne pourrait être accordé de plein droit ne permettrait pas de conclure à une violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil des ministres ajoute que c'est par nature que l'intérêt de solliciter une suspension d'extrême urgence n'existe qu'en cas de risque d'éloignement forcé du territoire. Il indique ne pas se rallier à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Josef* et souligne qu'une demande de renvoi devant la Grande Chambre de la Cour a été introduite contre cet arrêt.

A.5.5. S'agissant de l'étendue de l'examen réalisé par le CCE, le Conseil des ministres fait valoir qu'il examine systématiquement et d'une manière méthodique si la partie requérante invoque dans la requête un grief défendable tiré d'une violation d'un des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5.6. Le Conseil des ministres estime que les parties requérantes se trompent lorsqu'elles soutiennent que le recours en annulation prévu par les dispositions attaquées ne permettrait pas un examen complet et *ex nunc* des griefs du demandeur d'asile. Il fait valoir que le demandeur qui s'est vu délivrer une décision de non-prise en considération de sa demande pourra faire valoir d'éventuels nouveaux éléments survenus après cette décision en introduisant une nouvelle demande d'asile.

Quant aux demandeurs d'asile qui se voient opposer une décision de « refus technique » sur la base de l'article 52, § 2, 3° à 5°, § 3, 3°, § 4, 3°, ou de l'article 57/10, ils pourront introduire une nouvelle demande qui ne pourra en aucun cas faire l'objet d'une décision de non-prise en considération.

Le Conseil des ministres ajoute que lorsqu'il statue en extrême urgence, le CCE procède à un examen indépendant et rigoureux de tout grief défendable sur la base duquel il existe des raisons de croire à un risque de traitement contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et n'écarte pas systématiquement les éléments nouveaux invoqués pour la première fois dans le cadre du recours en annulation.

A.5.7. S'agissant du grief des parties requérantes tiré de l'inaccessibilité pratique au recours, le Conseil des ministres souligne que la complexité liée à la multiplicité des recours ouverts au demandeur d'asile n'est pas établie et que la combinaison d'un recours en annulation, éventuellement assorti d'un recours en suspension, et d'un recours en suspension d'extrême urgence caractérise de nombreuses décisions prises sur la base de la loi du 15 décembre 1980 sans que cette combinaison ait jamais été jugée trop complexe pour garantir un recours effectif. Il souligne par ailleurs que la perte de l'aide matérielle pendant la durée de la procédure en annulation ne découle pas des dispositions attaquées mais de l'application de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile, de sorte que cette branche du moyen n'est pas recevable.

A.5.8. Quant à la prétendue violation du droit à un recours effectif tel que garanti par l'article 47 de la Charte, l'article 39 de la directive « procédure » et l'article 46 de la directive « procédure refonte », le Conseil des ministres soutient, à titre liminaire, que ledit article 46 ne peut être invoqué, d'une part, parce que le délai d'expiration pour la transposition de la directive n'est pas écoulé et, d'autre part, parce que les parties requérantes n'invoquent aucun grief sur la manière dont le droit belge aurait procédé à cette transposition.

Le Conseil des ministres estime, pour le surplus, que ni l'article 39 de la directive « procédure » ni l'interprétation qui en est donnée par la Cour de justice de l'Union européenne n'imposent aux Etats membres d'instituer un recours de pleine juridiction dont l'introduction devrait être suspensive de plein droit. Il observe par ailleurs que d'autres Etats membres ont opté pour des délais plus courts lors de la transposition de la directive « procédure », de sorte que les délais retenus par le législateur belge ne constituent pas un obstacle à l'exercice d'un recours effectif.

A.5.9. Le Conseil des ministres considère que l'interprétation donnée par les parties requérantes à l'article 47 de la Charte est erronée dans la mesure où la substance du droit de recours effectif prévu par cette disposition n'est pas différente de celle du même droit énoncé à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il souligne que la Convention de Genève du 28 juillet 1951 constitue, en droit belge, la norme de référence dont les critères sont examinés dans le cadre de l'appréciation des demandes d'asile et que le système judiciaire et administratif belge prévoit un degré suffisant de contrôle de l'application et du respect des critères de la Convention par les instances d'asile.

A.6.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes rappellent qu'en date du 10 avril 2014, l'Etat belge a pris une nouvelle loi afin de se mettre en conformité avec l'arrêt n° 1/2014 de la Cour. Si cette loi a supprimé en faveur de deux des cinq catégories visées par la loi attaquée l'exception procédurale qui privait les demandeurs d'asile originaires d'un pays sûr et les demandeurs d'asile ayant introduit plusieurs demandes d'un recours de plein contentieux, il n'en demeure pas moins que trois catégories de demandeurs d'asile, à savoir ceux qui ressortissent à un pays de l'Union européenne, ceux dont la qualité de réfugié a été reconnue par un autre

Etat européen et ceux qui ont reçu un refus technique, restent discriminés en ce qu'ils sont privés d'un recours effectif.

Les parties requérantes relèvent également que l'article 2 de la loi attaquée a produit des effets à l'égard de demandeurs d'asile originaires d'un pays sûr et de demandeurs d'asile qui ont introduit des demandes multiples avant que les points 2 et 3 ne soient abrogés par la loi du 10 avril 2014. Le présent recours n'aurait dès lors pas perdu son objet à l'égard de ces demandeurs d'asile.

Les parties requérantes indiquent qu'une nouvelle directive « procédure refonte » a été adoptée le 26 juin 2013 et est entrée en vigueur le 20 juillet 2013. Le délai de transposition fixé aux Etats membres expire le 20 juin 2015. A cette date, la directive « procédure » sera abrogée.

Il est encore précisé, en ce qui concerne la sixième partie requérante, qu'en suite de l'adoption de la loi du 10 avril 2014, elle n'a reçu aucune notification, de sorte que son dossier est toujours inscrit au rôle du CCE dans la section annulation. Elle ne bénéficie dès lors pas de l'effet suspensif de plein droit qui devrait lui être reconnu si elle disposait d'un recours effectif et risque d'être expulsée à tout moment sans que les griefs fondés sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme aient été examinés.

A.6.2. En ce qui concerne le bien-fondé du moyen unique, à titre d'observation préalable, les parties requérantes relèvent que le Conseil des ministres ne conteste pas que le recours ouvert aux cinq catégories de demandeurs d'asile visés par la loi attaquée n'est pas suspensif de plein droit. Il ne leur permet pas de présenter de nouveaux éléments. Elles relèvent encore qu'en ce qui concerne l'accessibilité des recours et leur multiplicité, la Cour européenne des droits de l'homme vient de condamner la Belgique au motif que la règle procédurale en matière de protection internationale était démesurément complexe.

D'après les parties requérantes, l'Etat belge ne tient pas compte non plus des enseignements de l'arrêt n° 1/2014 de la Cour. Si l'Etat belge a admis qu'en ce qui concerne les demandeurs d'asile originaires d'un pays sûr, la présente affaire n'appelait pas une réponse distincte de celle qui a été retenue à l'issue de cet arrêt, il a lui-même considéré que les enseignements de l'arrêt devaient être étendus aux décisions de non-prise en considération des demandes d'asile multiples. Les parties requérantes n'aperçoivent dès lors pas les raisons qui justifieraient que cette extension ne concerne pas également les autres catégories de demandeurs d'asile visés dans la requête en annulation.

A.6.3. En ce qui concerne plus particulièrement la première branche du moyen, en l'occurrence la violation du droit à un recours effectif, les parties requérantes soutiennent que le recours en extrême urgence est un recours ouvert contre la décision d'éloignement et non contre la décision refusant la qualité de réfugié et/ou la protection subsidiaire. Dès lors, à supposer même que les modifications apportées aux règles procédurales applicables au recours en extrême urgence puissent le rendre compatible avec les exigences liées au caractère effectif d'un recours, force serait de constater que celui-ci n'est ouvert que contre la mesure d'éloignement ou de refoulement et non contre la décision de non-prise en considération; ce qui serait contraire aux articles 39 de la directive « procédure » et 46 de la directive « procédure refonte ».

Les parties requérantes relèvent également que le recours en extrême urgence n'est ouvert qu'aux demandeurs d'asile détenus. Or, d'autres situations urgentes justifieraient le bénéfice d'extrême urgence telles que la perte de droits sociaux dont le droit au logement ou le droit au travail ou encore l'obligation d'interrompre sa scolarité.

Quant à l'effet suspensif, les parties requérantes relèvent que la loi du 10 avril 2014 introduit un délai suspensif de plein droit qui n'est valable que dans une première phase. En ce qui concerne la seconde phase, trois conditions cumulatives doivent être démontrées, en l'occurrence l'extrême urgence, la preuve de moyens d'annulation sérieux et l'établissement d'un préjudice grave difficilement réparable.

Quant à l'examen *ex nunc* des griefs qui est désormais possible dans le cadre d'un recours en extrême urgence, les parties requérantes relèvent que la situation aboutit à un paradoxe permettant *in fine* au juge de réaliser un contrôle plus complet lorsqu'il est en référé que celui qu'il peut opérer dans le cadre de la procédure au fond. L'instance d'appel devrait en outre pouvoir réaliser des actes d'instruction complémentaires, ce qui

n'est pas le cas du CCE, qui ne dispose pas d'une telle compétence lorsqu'il statue dans le cadre d'un recours en extrême urgence.

Quant à la condition liée à l'accessibilité du juge en fait et en droit, les parties requérantes prétendent que la réforme de la procédure a impliqué de nombreuses exceptions et imposé une série de délais variables, ce qui augmente la complexité du système. D'après les parties requérantes, ce serait à tort que l'Etat belge estime que la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé le caractère effectif de la demande en suspension en extrême urgence. En effet, les arrêts cités ne seraient pas transposables au cas d'espèce soumis à la Cour. Ce serait également en vain que l'Etat belge se réfère à l'arrêt de la Cour n° 81/2008 du 27 mai 2008. Cet arrêt a en effet été clairement infirmé par l'arrêt n° 1/2014. L'évolution de la jurisprudence européenne et nationale serait de nature à démontrer que l'arrêt de 2008 n'est pas valable pour justifier l'absence de recours effectif de plein droit du recours ouvert aux demandeurs d'asile européens et aux demandeurs d'asile qui bénéficient d'une protection dans un autre Etat membre.

A.6.4. Les parties requérantes examinent ensuite la compatibilité de la loi attaquée avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 39 de la directive « procédure » et l'article 46 de la directive « refonte ». Elles relèvent que la demande de l'Etat belge de poser deux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne quant à l'obligation déduite de la directive « procédure » et de l'article 47 de la Charte de prévoir un recours suspensif de plein droit est manifestement sans objet. Force serait en effet de constater que la Cour de justice de l'Union européenne a déjà répondu à cette question dans son arrêt C-69/10, *Samba Diouf*. Dans son arrêt n° 1/2014, la Cour aurait également déjà répondu aux questions préjudicielles suggérées par l'Etat belge.

Quant au fait que l'article 46 de la directive « refonte » ne pourrait être invoqué au motif que le délai d'expiration de la transposition de la directive n'est pas écoulé, les parties requérantes soulignent tout d'abord que la directive « refonte » est en vigueur depuis le 20 juillet 2013, c'est-à-dire depuis plus d'un an. Il serait en outre contradictoire pour l'Etat belge de soutenir que cette directive ne peut être invoquée alors qu'il a par ailleurs entamé sa transposition en adoptant la loi du 10 avril 2014. Les parties requérantes soutiennent encore que si la directive n'a pas encore été transposée, il n'en demeure pas moins que l'article 39 de la directive « procédure » doit être interprété à la lumière de l'article 46 précité dès lors que tous les deux consacrent le même droit au recours effectif pour les mêmes catégories de personnes. Elles relèvent encore que la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour constitutionnelle estiment que les Etats membres doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par une directive dont le délai de transposition n'est pas encore écoulé.

A.7.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres constate que la loi attaquée reproduit partiellement des dispositions annulées par la Cour dans son arrêt n° 1/2014. Il s'accorde dès lors à considérer qu'aucune réponse distincte ne doit être apportée dans le cadre du présent recours en ce qui concerne les demandeurs d'asile qui émanent d'un « pays sûr ».

Il soutient qu'en revanche, en ce qui concerne les autres catégories, la solution de l'arrêt de la Cour ne peut trouver à s'appliquer. En effet, les demandeurs d'asile concernés se trouveraient dans un contexte procédural particulier qui justifierait une appréciation différente du fondement du présent recours. Le choix opéré par le législateur serait, à cet égard, conforme à la directive « procédure », les Etats membres étant habilités à déterminer quel recours effectif devait être offert aux demandeurs d'asile en fonction du système administratif et judiciaire existant. La directive « procédure » n'imposerait pas à la Belgique de prévoir un recours suspensif de plein droit contre la décision administrative refusant le droit de séjour et/ou la protection internationale et faisant ordre de quitter le territoire.

A.7.2. Quant à l'opportunité d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne, ce serait à tort que les parties requérantes prétendent que celle-ci a déjà tranché les questions suggérées. La portée que les parties requérantes tentent de donner à l'arrêt *Samba Diouf* serait erronée dès lors que la Cour n'aurait nullement affirmé que le droit à un recours effectif visé par les articles 39 de la directive « procédure » et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne exige l'instauration d'un recours effectif de plein droit.

A.7.3. Le Conseil des ministres reproduit pour le surplus l'argumentation développée dans son mémoire.

*En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique*

A.8.1. Les parties requérantes soutiennent que même s'il fallait considérer que le recours en annulation est, en matière d'asile, un recours effectif, encore faudrait-il constater que la différence de traitement entre les demandeurs d'asile visés par les dispositions attaquées et les autres demandeurs d'asile est disproportionnée.

A.8.2. Après avoir rappelé que, dans son arrêt n° 1/2014, la Cour avait conclu à l'existence d'une discrimination, en ce qui concerne le droit à un recours effectif contre une décision de rejet de la demande d'asile et de refus d'octroi de la protection subsidiaire, entre les demandeurs d'asile originaires de « pays sûrs » et les autres demandeurs d'asile, les parties requérantes font valoir que le fait de priver les demandeurs d'asile concernés d'un recours de pleine juridiction n'est pas une mesure pertinente pour accélérer les procédures ou pour lutter contre leur utilisation abusive. Elles considèrent par ailleurs qu'il n'existe pas de rapport raisonnable entre la mesure retenue et le but visé. Elles soulignent que si le législateur européen a permis de faire une différence entre demandeurs d'asile, c'est uniquement dans le but de permettre aux Etats membres de prévoir des procédures accélérées, c'est-à-dire des procédures identiques mais dont les délais seraient raccourcis. Elles insistent sur le fait qu'en l'espèce, les procédures ne sont pas équivalentes.

Les parties requérantes insistent encore sur le fait que la nature des décisions prises par le CGRA à l'égard des demandeurs d'asile visés par les dispositions attaquées est de refuser la protection internationale de la Belgique et que les conséquences à leur égard sont les mêmes : les demandeurs d'asile concernés peuvent être expulsés vers un pays tiers où ils courent le risque de se voir infliger des traitements inhumains ou dégradants. La nature de la décision du CGRA justifie dès lors que ces demandeurs puissent bénéficier d'un effet suspensif et d'un examen indépendant, rigoureux et *ex nunc* des griefs tirés de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.9.1. Le Conseil des ministres invite tout d'abord la Cour à reproduire l'appréciation consacrée dans le cadre de son arrêt n° 81/2008 s'agissant des demandes introduites par des ressortissants de l'Union européenne.

Il fait valoir que les demandeurs d'asile qui se sont vu accorder une protection dans un autre Etat membre de l'Union européenne, qui introduisent une nouvelle demande ou dont la précédente demande s'est clôturée par un « refus technique » et les autres demandeurs d'asile ne se trouvent pas dans une situation comparable, puisque pour les premiers, un examen préalable de la situation du pays de provenance a été effectué et a démontré l'absence de persécutions ou d'atteintes graves alors que pour les seconds, un tel examen soit n'a pas été effectué, soit n'a pas permis d'aboutir à un constat semblable.

Quant aux recours contre les « refus techniques », le demandeur d'asile concerné se sera, sans motif valable, soustrait à ses obligations, empêchant par son propre comportement l'examen utile de sa demande. D'après le Conseil des ministres, un refus technique implique que le CGRA n'a pas examiné les éléments sous-tendant la demande d'asile en raison de l'inertie procédurale dont a fait preuve le demandeur d'asile lui-même. La possibilité de prendre des décisions de refus technique aurait ainsi permis au législateur, en application de la directive « procédure », de veiller à empêcher que les demandes introduites avec légèreté n'encombrent inutilement le CGRA.

A.9.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la différence de traitement dénoncée par les parties requérantes repose sur un critère objectif, à savoir le fait de bénéficier d'une protection internationale ou de n'avoir pas collaboré au traitement d'une demande d'asile précédente. Elle serait en outre justifiée par un but légitime de rapidité et d'efficacité de la procédure d'asile. Il ajoute que la mesure, à savoir la mise en place d'un recours en annulation assorti d'un délai réduit à deux mois, est pertinente pour atteindre ce but. Quant à la proportionnalité, il fait valoir que la nature de la décision du CGRA, à savoir le simple constat de l'incapacité du demandeur d'asile à renverser la présomption déduite du bénéfice d'une protection dans un Etat de l'Union, ou de l'incapacité du demandeur à participer à l'administration de sa demande, n'appelle qu'un simple contrôle de légalité tel qu'il est exercé dans le cadre du recours en annulation.

A.10. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes examinent la situation de chacune des catégories de demandeurs d'asile en cause.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile originaires des pays sûrs, cette question ne ferait pas débat puisque l'Etat belge s'accorde à dire que le présent recours n'appelle pas une réponse distincte de celle qui a été retenue par la Cour dans son arrêt n° 1/2014.

Quant aux demandeurs d'asile qui ont introduit une demande d'asile subséquente, par identité de motifs à ceux qui ont été exposés dans l'arrêt de la Cour, il conviendrait de conclure que bien que la loi attaquée a été abrogée sur ce point par la loi du 10 avril 2014, il n'en demeure pas moins que les effets produits par cette loi entre le 1er septembre 2013 et le 31 mai 2014 doivent être censurés.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile qui ont reçu la protection d'un autre Etat membre, il conviendrait de constater que le raisonnement tenu par la Cour dans son arrêt n° 1/2014 leur est également applicable puisque la directive « procédure » ne contient aucun critère qui permet de les distinguer au niveau du recours effectif des autres demandeurs d'asile. Au contraire, cette catégorie est expressément visée à l'article 39, § 1er, de la directive « procédure », qui énumère les actes pour lesquels les demandeurs d'asile doivent bénéficier d'un droit à un recours effectif. Les décisions de non-prise en considération d'une demande émanant d'un demandeur ayant obtenu la protection d'un autre membre seraient également visées par l'article 46, a, 2, i, de la directive « procédure refonte », qui énumère les décisions devant faire l'objet d'un recours effectif. La justification qui serait apportée par les travaux préparatoires de la loi attaquée pour les distinguer des autres catégories de demandeurs d'asile serait la même que pour la catégorie des demandeurs d'asile originaires d'un pays sûr. Or, il résulterait de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *MSS* que le fait pour un Etat de pouvoir instaurer une présomption de sûreté ne l'exonère pas de son obligation de faire un examen attentif et rigoureux des griefs en première instance et encore moins de son obligation de garantir un recours effectif en appel.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile européens, si ceux-ci ne sont pas expressément visés par l'article 39, les décisions de non-prise en considération dont ils font l'objet constituent des décisions concernant une demande d'asile au sens de l'article 39, § 1er, a, de la directive, de sorte que le droit à un recours effectif leur est également applicable. Ce point de vue aurait été confirmé par la Cour dans son arrêt n° 1/2014. Aucun critère ne permettrait d'instaurer une distinction à leur égard quant à la possibilité d'exercer un recours effectif à l'encontre de la décision qui met fin à la procédure d'asile.

Enfin, en ce qui concerne les demandeurs d'asile qui ont reçu un refus technique, les parties requérantes relèvent que la directive prévoit la possibilité pour les Etats membres d'instaurer une procédure particulière en cas de « retrait implicite de la demande » lorsque le demandeur « n'a pas répondu aux demandes l'invitant à fournir des informations » ou lorsque le demandeur « a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il vivait ou était placé en rétention » (articles 19 et 20 de la directive). La directive ne permet pas pour autant que cette procédure dérogatoire s'applique également au degré d'appel. Au contraire, l'article 39, § 1er, b, viserait expressément le refus technique parmi les décisions qui doivent pouvoir être contestées dans le cadre d'un recours effectif. L'article 46, 1, b, de la directive « procédure refonte » viserait également les refus techniques.

D'après les parties requérantes, les demandeurs qui se sont vu opposer des refus techniques sont souvent des demandeurs d'asile vulnérables. La fragilité de ces demandeurs, la précarité de leur accueil ou leur jeune âge peuvent expliquer le fait qu'ils aient omis de faire élection de domicile ou n'aient pas répondu à une convocation. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, à savoir que le fait de n'avoir pas collaboré au traitement d'une demande d'asile précédente serait un critère objectif, un tel critère ne pourrait être qualifié comme tel dès lors que « le fait de ne pas avoir collaboré peut tout à la fois s'expliquer par une négligence du demandeur qui se serait volontairement désintéressé de sa demande que par un motif légitime lié à la situation de fragilité du demandeur ». Ce critère ne serait en tout état de cause pas pertinent puisqu'il n'est pas autorisé par les directives « procédure » et « procédure refonte ». D'après les parties requérantes, le système mis en place contribuerait en outre à multiplier les procédures, ce qui est contraire à l'objectif d'accélération visé par le législateur.

A.11. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres indique qu'aucun élément rapporté par les parties requérantes ne permettrait d'établir que les demandeurs d'asile confrontés à des décisions dites de « refus technique » seraient dans des situations vulnérables. Quant aux demandeurs d'asile mineurs, la loi prévoit que ceux-ci doivent être assistés d'un tuteur légal et d'un avocat qui reçoivent copie de toute convocation et de toute demande de renseignement. Une absence injustifiée du mineur à une audition tendrait dès lors à établir que le mineur ne sollicite plus la protection internationale en Belgique.

Le Conseil des ministres reproduit, pour le surplus, l'argumentation qu'il a développée dans son mémoire.

- B -

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation 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, et modifiant la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses II » (ci-après : la loi du 8 mai 2013) dans son ensemble et, à tout le moins, de ses articles 2 et 21.

B.1.2. Il ressort de la requête que l'objet du recours est limité aux articles 2 et 21, 1°, de la loi attaquée.

*Quant à l'objet du recours*

*En ce qui concerne l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 modifié par l'article 2 de la loi attaquée*

B.2.1. L'article 2 de la loi attaquée modifie l'article 39/2 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), qui détermine les compétences du Conseil du contentieux des étrangers.

Ces compétences sont d'une double nature :

- sur la base du paragraphe 1er de l'article 39/2, le Conseil du contentieux des étrangers connaît, lorsqu'il statue en matière d'asile et de protection subsidiaire, des recours introduits à

l'encontre des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après : le Commissaire général);

- sur la base du paragraphe 2 de cet article, le Conseil du contentieux des étrangers agit en qualité de juge d'annulation lorsqu'il statue sur les autres recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir.

Par conséquent, les compétences qui sont attribuées au Conseil du contentieux des étrangers diffèrent selon que le Conseil exerce ses compétences sur la base du paragraphe 1er ou du paragraphe 2 de l'article 39/2. Dans le premier cas, il s'agit d'une compétence de pleine juridiction. Dans le second cas, il s'agit d'un contrôle de légalité de la décision.

B.2.2. Avant d'être modifié par la loi du 15 mars 2012 « 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 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine », l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 disposait :

« § 1er. Le Conseil statue, par voie d'arrêts, sur les recours introduits à l'encontre des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Le Conseil peut :

1° confirmer ou réformer la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides;

2° annuler la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides soit pour la raison que la décision attaquée est entachée d'une irrégularité substantielle qui ne saurait être réparée par le Conseil, soit parce qu'il manque des éléments essentiels qui impliquent que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation visée au 1° sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires.

Par dérogation à l'alinéa 2, la décision visée à l'article 57/6, alinéa 1er, 2°, n'est susceptible que d'un recours en annulation visé au § 2.

§ 2. Le Conseil statue en annulation, par voie d'arrêts, sur les autres recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ».

La décision de non-prise en considération visée à l'article 57/6, alinéa 1er, 2°, visée par l'alinéa 3 de l'article 39/2 précité de la loi du 15 décembre 1980, est celle par laquelle le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide de ne pas prendre en considération la demande de reconnaissance du statut de réfugié ou d'obtention du statut de protection subsidiaire introduite par un étranger ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou par un étranger ressortissant d'un Etat partie à un traité d'adhésion à l'Union européenne qui n'est pas encore entré en vigueur, lorsqu'il ne ressort pas clairement de sa déclaration qu'il existe, en ce qui le concerne, une crainte fondée de persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, déterminée à l'article 48/3, ou des motifs sérieux de croire qu'il court un risque réel de subir une atteinte grave déterminée à l'article 48/4.

B.2.3. L'article 2 de la loi du 15 mars 2012 a remplacé à l'article 39/2, § 1er, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, les mots « la décision visée à l'article 57/6, alinéa 1er, 2° », par les mots « les décisions visées aux articles 57/6, alinéa 1er, 2°, et 57/6/1 ».

La décision visée à l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 est celle par laquelle le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide de ne pas prendre en considération la demande de reconnaissance du statut de réfugié ou d'obtention du statut de protection subsidiaire introduite par un ressortissant d'un pays d'origine sûr ou par un apatride qui avait précédemment sa résidence habituelle dans un pays d'origine sûr. Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est, en vertu de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980, compétent pour prendre cette décision de non-prise en considération lorsqu'il ne ressort pas clairement des déclarations du demandeur d'asile qu'il existe, en ce qui le concerne, une crainte fondée de persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés ou des motifs sérieux de croire qu'il court un risque réel de subir une atteinte grave au sens de l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 concernant le statut de protection

subsidaire. La liste des pays d'origine sûrs est déterminée, au moins une fois par an, par le Roi, conformément aux alinéas 2 à 4 de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980.

En vertu de la modification ainsi intervenue par l'effet de la loi du 15 mars 2012, la décision de non-prise en considération d'une demande d'asile ou d'obtention du statut de protection subsidiaire prise par le Commissaire général à l'égard d'un demandeur originaire d'un pays figurant sur la liste des pays sûrs établie par le Roi ne pouvait pas faire l'objet d'un recours de pleine juridiction auprès du Conseil du contentieux des étrangers. Cette décision pouvait, en revanche, faire l'objet d'un recours en annulation auprès de cette même juridiction.

B.2.4. Par l'arrêt n° 1/2014, du 16 janvier 2014, la Cour a annulé l'article 2 de la loi du 15 mars 2012.

B.2.5. Entre-temps a été adoptée la loi du 8 mai 2013 attaquée qui, par son article 2, a à nouveau remplacé l'alinéa 3 de l'article 39/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 par ce qui suit :

« Par dérogation à l'alinéa 2, le recours en annulation visé au § 2 est ouvert contre :

1° la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6, alinéa 1er, 2°;

2° la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6/1, alinéa 1er;

3° la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6/2;

4° la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6/3;

5° la décision qui fait application de l'article 52, § 2, 3° à 5°, § 3, 3°, § 4, 3°, ou de l'article 57/10 ».

La décision visée à l'article 57/6/2 de la loi du 15 décembre 1980 est celle par laquelle le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide de ne pas prendre en considération une nouvelle demande de reconnaissance du statut de réfugié ou d'obtention du statut de protection subsidiaire, après réception de la demande d'asile transmise par le ministre ou son

délégué sur la base de l'article 51/8 s'il estime qu'aucun nouvel élément n'apparaît, ou n'est présenté par le demandeur, qui augmente de manière significative la probabilité qu'il puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié au sens de l'article 48/3 ou à la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4.

La décision visée à l'article 57/6/3 de la loi du 15 décembre 1980 est celle par laquelle le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide de ne pas prendre en considération la demande de reconnaissance du statut de réfugié ou d'obtention du statut de protection subsidiaire, lorsqu'un autre Etat de l'Union européenne a reconnu le statut de réfugié au demandeur d'asile, à moins que celui-ci apporte des éléments dont il ressort qu'il ne peut plus recourir à la protection qui lui a déjà été accordée.

Enfin, la décision qui fait application de l'article 52, § 2, 3° à 5°, § 3, 3°, § 4, 3°, ou de l'article 57/10, visée au 5° de l'article 21 de la loi attaquée est celle par laquelle le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide de ne pas prendre en considération la demande de reconnaissance du statut de réfugié ou d'obtention du statut de protection subsidiaire pour des motifs formels. Tel est le cas lorsque l'étranger s'est volontairement soustrait à une procédure entamée à la frontière, ou encore lorsque l'étranger ne s'est pas présenté à la date fixée dans une convocation sans présenter des motifs valables dans les quinze jours suivant cette date, ou n'a pas donné suite, sans motif valable, à une demande de renseignements dans le mois de son envoi. Tel est enfin le cas lorsque l'étranger à qui un centre de retour a été désigné se soustrait durant quinze jours à l'obligation de présentation ou encore lorsque l'étranger ne satisfait pas à l'obligation d'élire domicile en Belgique.

Il résulte de la modification opérée par l'article 2 de la loi du 8 mai 2013 attaquée que la décision de non-prise en considération d'une demande d'asile ou d'obtention du statut de protection subsidiaire prise par le Commissaire général à l'égard d'un demandeur d'asile qui rentre dans l'une des cinq catégories qui sont désormais visées à l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980, ne peut pas faire l'objet d'un recours de pleine juridiction auprès du

Conseil du contentieux des étrangers, cette décision pouvant en revanche faire l'objet d'un recours en annulation auprès de cette même juridiction.

*En ce qui concerne l'article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980, modifié par l'article 21 de la loi attaquée*

B.3.1. Avant d'être modifié par l'article 15 de la loi du 15 mars 2012, l'article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 disposait :

« La procédure en annulation se déroule de la manière prévue dans les articles :

[...]

39/76, § 3, alinéa 1er;

[...] ».

L'article 39/76, § 3, alinéa 1er, auquel il était renvoyé, disposait :

« 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 ».

B.3.2. Par l'article 3 de la loi du 15 mars 2012, les mots « 39/76, § 3, alinéa 1er », dans l'article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 ont été remplacés par les mots « 39/76, § 3, alinéa 1er, à l'exception des recours concernant les décisions mentionnées aux articles 57/6, alinéa 1er, 2°, et 57/6/1 qui sont traités conformément à l'article 39/76, § 3, alinéa 2 ».

L'article 39/76, § 3, auquel il était renvoyé alors disposait :

« 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 52, § 5, 52/2, § 1er ou § 2, 3° ou 4°, ce recours est également examiné en priorité par le Conseil. Le délai fixé à l'alinéa 1er est réduit à deux mois ».

La modification introduite par l'article 3 de la loi du 15 mars 2012 précitée a eu pour effet d'établir à charge du Conseil du contentieux des étrangers saisi d'un recours en annulation d'une décision visée à l'article 57/6, alinéa 1er, 2°, ou à l'article 57/6/1 l'obligation de statuer dans un délai de deux mois suivant la réception du recours.

B.3.3. Par son arrêt n° 1/2014, du 16 janvier 2014, la Cour a annulé les mots « et 57/6/1 » dans l'article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980, modifié par l'article 3 de la loi du 15 mars 2012 précitée.

B.3.4. Avant que cet arrêt ne soit prononcé, les mots « et 57/6/1 » à l'article 39/81, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 ont été remplacés par les mots « 57/6/1, 57/6/2 et 57/6/3 », par l'article 21, 1°, de la loi du 8 mai 2013 attaquée.

L'article 18 de la loi du 8 mai 2013 a remplacé l'article 39/76 auquel renvoie l'article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 comme suit :

« § 1er. Le président de chambre saisi ou le juge au contentieux des étrangers désigné examine toujours s'il peut confirmer ou réformer la décision attaquée. Il peut à cet effet se fonder en particulier sur les critères d'appréciation déterminés dans l'article 57/6/1, alinéas 1er à 3.

[...] ».

Le paragraphe 3 de cette disposition est demeuré inchangé.

#### *Quant à la loi du 10 avril 2014*

B.4.1. Depuis la promulgation de la loi du 8 mai 2013 attaquée, l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 a, à nouveau, été modifié par l'article 16 de la loi du 10 avril 2014

« portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d'Etat », publiée au *Moniteur belge* du 21 mai 2014. A l'exception de son article 29, cette loi est entrée en vigueur le 31 mai 2014.

Modifié par l'article 16 précité, l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 dispose désormais :

« § 1er. Le Conseil statue, par voie d'arrêts, sur les recours introduits à l'encontre des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Le Conseil peut :

1° confirmer ou réformer la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides;

2° annuler la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides soit pour la raison que la décision attaquée est entachée d'une irrégularité substantielle qui ne saurait être réparée par le Conseil, soit parce qu'il manque des éléments essentiels qui impliquent que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation visée au 1° sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires;

3° sans préjudice du 1° ou du 2°, annuler la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides de non-prise en considération de la demande d'asile visée à l'article 57/6/1, alinéa 1er, ou à l'article 57/6/2, alinéa 1er, pour le motif qu'il existe des indications sérieuses que le requérant peut prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'article 48/3 ou à l'octroi de la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4.

Par dérogation à l'alinéa 2, le recours en annulation visé au § 2 est ouvert contre :

1° la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6, alinéa 1er, 2°;

2° [...];

3° [...];

4° la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6/3;

5° la décision qui fait application de l'article 52, § 2, 3° à 5°, § 3, 3°, § 4, 3°, ou de l'article 57/10.

§ 2. Le Conseil statue en annulation, par voie d'arrêts, sur les autres recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ».

B.4.2. L'article 22, 1°, de la loi du 10 avril 2014 a également modifié l'article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 en abrogeant, à l'alinéa 1er de ce dernier, les chiffres « 57/6/1 et 57/6/2 ».

B.4.3. L'article 39/76 de la loi du 15 décembre 1980 auquel il est renvoyé par l'article 39/81 de la même loi, a lui aussi été modifié par l'article 20 de la loi du 10 avril 2014.

Le paragraphe 1er de cet article dispose désormais :

« Le président de chambre saisi ou le juge au contentieux des étrangers désigné examine toujours s'il peut confirmer ou réformer la décision attaquée, sauf s'il s'agit d'une décision de non prise en considération visée à l'article 57/6/1, alinéa 1er, ou à l'article 57/6/2, alinéa 1er. Il peut à cet effet se fonder en particulier sur les critères d'appréciation déterminés dans l'article 57/6/1, alinéas 1er à 3.

[...] ».

Quant au paragraphe 3, il a été complété par un alinéa 3 qui dispose :

« Le président de chambre saisi ou le juge au contentieux des étrangers qu'il désigne prend une décision dans les trente jours suivant la réception du recours contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides de non prise en considération de la demande d'asile visée à l'article 57/6/1, alinéa 1er, ou à l'article 57/6/2, alinéa 1er, 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 ».

B.5.1. La loi du 10 avril 2014 contient un chapitre 2 consacré aux dispositions transitoires. L'article 26 de cette loi dispose :

« § 1er. En ce qui concerne les recours en annulation introduits à l'encontre d'une décision de non prise en considération visées aux articles 57/6/1, alinéa 1er, et 57/6/2, alinéa 1er, de la loi précitée du 15 décembre 1980 et enrôlés, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, et qui n'ont pas encore fait l'objet d'un arrêt définitif à ce moment, le greffe du Conseil du contentieux des étrangers informe la partie requérante, par envoi recommandé, qu'elle peut introduire une nouvelle requête, en vue du traitement de celle-ci conformément à l'article 39/2, § 1er, alinéas 1er et 2, de la loi du 15 décembre 1980.

§ 2. La partie requérante dispose d'un délai de trente jours à partir de la notification de l'envoi visé au § 1er, pour déposer une nouvelle requête au sens visé au § 1er.

§ 3. Lorsque la partie requérante ne dépose pas une nouvelle requête dans le délai fixé au § 2, le Conseil statue sur la base de la requête initialement introduite, qui est assimilée de plein droit au recours visé à l'article 39/2, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980.

Lorsque la partie requérante a déposé une nouvelle requête dans le délai visé au § 2, la partie requérante est considérée comme s'étant désistée de la requête initialement introduite et le Conseil statue uniquement sur la base de la nouvelle requête.

Dans les cas visés aux alinéas 1er et 2, la procédure est poursuivie conformément aux dispositions de l'article 39/2, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 et les articles 19 et 20, 2°, de la présente loi, sans préjudice de l'article 21 de la présente loi ».

B.5.2. La loi du 10 avril 2014 a pour effet de faire disparaître deux des différences de traitement dénoncées par les parties requérantes en prévoyant qu'un recours de plein contentieux avec effet suspensif puisse être introduit à l'encontre d'un refus de prise en considération d'une demande d'asile qui émane de demandeurs originaires d'un pays considéré comme sûr ainsi que d'une demande d'asile multiple.

Dès lors que la différence de traitement est supprimée par la loi du 10 avril 2014 dans le chef de la cinquième partie requérante et que cette loi s'applique à la procédure introduite par cette partie requérante auprès du Conseil du contentieux des étrangers conformément à son article 26, la cinquième partie requérante ne justifie plus de l'intérêt requis.

La différence de traitement dénoncée à l'égard des trois autres catégories de demandeurs d'asile visées à l'article 39/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 continue toutefois à subsister, de sorte que les autres parties requérantes conservent leur intérêt.

#### *Quant au moyen unique*

B.6. Les parties requérantes prennent un moyen de la violation des articles 10, 11, 13, 23, et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le Traité sur le

Fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE), notamment son article 288, avec la Convention de Genève du 28 juillet 1951 « relative au statut des réfugiés » notamment ses articles 1er, 3 et 33, avec la Convention européenne des droits de l'homme, notamment ses articles 6 et 13, avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), notamment ses articles 1er, 18 et 47, avec 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 » (ci-après : la directive « procédure »), notamment ses articles 23 et 39, avec 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) (ci-après : la directive « procédure refonte »), notamment ses articles 31 et 46, avec la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 « relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres » (ci-après : la directive « accueil »), notamment ses articles 13, 14 et 15, avec 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 : la directive « accueil refonte »), notamment ses articles 17, 18 et 19, avec 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 »), notamment ses articles 3, 6 et 33 et, enfin, avec le principe général du droit d'accès à un juge tel qu'il est consacré par la Cour de justice de l'Union européenne ainsi qu'avec le principe de sécurité juridique et de confiance légitime.

B.7.1. Le Conseil des ministres soulève l'irrecevabilité partielle du moyen au motif que les parties requérantes s'abstiendraient d'exposer en quoi seraient violés les articles 1er, 3 et 33 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, l'article 288 du TFUE, les articles 13, 14 et 15 de la directive « accueil » et les articles 17, 18 et 19 de la directive « accueil refonte ».

B.7.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.7.3. Il ressort de l'exposé du moyen unique que les parties requérantes restent en défaut d'exposer en quoi les dispositions attaquées porteraient effectivement atteinte aux dispositions internationales citées par le Conseil des ministres. Les parties requérantes n'exposent pas davantage en quoi les dispositions attaquées porteraient atteinte aux articles 13 et 23 de la Constitution, de même qu'aux articles 1er et 18 de la Charte, à l'article 23 de la directive « procédure », à l'article 31 de la directive « procédure refonte » ainsi qu'aux articles 3, 6 et 33 de la loi « accueil ». Par ailleurs, la Cour n'est pas compétente pour contrôler les dispositions attaquées au regard de cette loi. Il en résulte qu'en ce que leur violation est invoquée, fût-ce en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen est irrecevable.

B.8.1. Le Conseil des ministres soutient également que l'article 191 de la Constitution ne peut être utilement invoqué que si la discrimination alléguée concerne les Belges et les étrangers, ce qui ne serait pas le cas.

B.8.2. L'article 191 de la Constitution n'est susceptible d'être violé qu'en ce que les dispositions attaquées établissent une différence de traitement entre certains étrangers et les Belges. Etant donné qu'il ressort de l'exposé de la requête que la différence de traitement qui est critiquée dans le moyen unique porte exclusivement sur la comparaison de différentes catégories d'étrangers entre elles, le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 191 de la Constitution.

B.9.1. Le Conseil des ministres allègue encore l'inapplicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9.2. La procédure de cassation administrative concerne en grande partie les recours introduits contre les décisions du Conseil du Contentieux des étrangers, lequel est une juridiction administrative, « seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (article 39/1, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980). Ces contestations ne portent ni sur des droits et obligations de caractère civil ni sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale, de telle sorte que les

dispositions de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ne leur sont pas applicables (CEDH, 5 octobre 2000, *Maaouia* c. France, § 40; CEDH, 14 février 2008, *Hussain* c. Roumanie, § 98).

B.10. D'après les parties requérantes, les demandeurs d'asile visés par les dispositions attaquées seraient privés de la possibilité de pouvoir contester la décision du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides leur refusant l'asile et la protection subsidiaire dans le cadre d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil du contentieux des étrangers, ne disposant que d'un recours en annulation qui doit être tranché par ledit Conseil dans un délai ramené à deux mois, ce recours n'étant pas suspensif de plein droit et son accessibilité étant entravée par la multiplication des recours, les courts délais dans lesquels ils doivent être introduits et la perte d'aide matérielle durant leur exercice. Les demandeurs d'asile concernés seraient de la sorte privés de manière discriminatoire d'un recours effectif tel que défini par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu en combinaison avec l'article 3 de cette Convention, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 39 de la directive « procédure » et avec l'article 46 de la directive « procédure refonte ».

B.11. 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 et dégradants ».

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 ».

L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ».

L'article 39 de la directive « procédure » dispose :

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

a) une décision concernant leur demande d'asile, y compris :

i) les décisions d'irrecevabilité de la demande en application de l'article 25, paragraphe 2;

ii) les décisions prises à la frontière ou dans les zones de transit d'un Etat membre en application de l'article 35, paragraphe 1;

iii) les décisions de ne pas procéder à un examen en application de l'article 36;

b) le refus de rouvrir l'examen d'une demande après que cet examen a été clos en vertu des articles 19 et 20;

c) une décision de ne pas poursuivre l'examen de la demande ultérieure en vertu des articles 32 et 34;

d) une décision de refuser l'entrée dans le cadre des procédures prévues à l'article 35, paragraphe 2;

e) une décision de retirer le statut de réfugié, en application de l'article 38.

[...] ».

Le considérant 27 de la directive indique, à propos du droit au recours effectif :

« (27) Conformément à un principe fondamental du droit communautaire, les décisions prises en ce qui concerne une demande d'asile et le retrait du statut de réfugié doivent faire l'objet d'un recours effectif devant une juridiction au sens de l'article [267 du TFUE].

L'effectivité du recours, en ce qui concerne également l'examen des faits pertinents, dépend du système administratif et judiciaire de chaque Etat membre considéré dans son ensemble ».

Enfin, l'article 46 de la directive « procédure refonte » dispose :

« 1. Les Etats 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 :

i) les décisions considérant comme infondée une demande quant au statut de réfugié et/ou au statut conféré par la protection subsidiaire;

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

iii) les décisions prises à la frontière ou dans les zones de transit d'un Etat membre en application de l'article 43, paragraphe 1;

iv) les décisions de ne pas procéder à un examen en vertu de l'article 39;

b) le refus de rouvrir l'examen d'une demande après que cet examen a été clos en vertu des articles 27 et 28;

c) une décision de retirer la protection internationale, en application de l'article 45.

2. Les Etats membres font en sorte que les personnes dont l'autorité responsable de la détermination reconnaît qu'elles peuvent bénéficier de la protection subsidiaire disposent d'un droit à un recours effectif, en vertu du paragraphe 1, contre une décision considérant une demande infondée quant au statut de réfugié.

Sans préjudice du paragraphe 1, point c), lorsque le statut de protection subsidiaire accordé par un Etat membre offre les mêmes droits et avantages que ceux offerts par le statut de réfugié au titre du droit de l'Union et du droit national, cet Etat membre peut considérer comme irrecevable un recours contre une décision considérant une demande infondée quant au statut de réfugié, en raison de l'intérêt insuffisant du demandeur à ce que la procédure soit poursuivie.

3. Pour se conformer au paragraphe 1, les Etats membres veillent à ce qu'un recours effectif prévoie un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE, au moins dans le cadre des procédures de recours devant une juridiction de première instance.

4. Les Etats membres prévoient des délais raisonnables et énoncent les autres règles nécessaires pour que le demandeur puisse exercer son droit à un recours effectif en application du paragraphe 1. Les délais prévus ne rendent pas cet exercice impossible ou excessivement difficile.

Les Etats membres peuvent également prévoir un réexamen d'office des décisions prises en vertu de l'article 43.

5. Sans préjudice du paragraphe 6, les Etats 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 :

a) considérant une demande comme manifestement infondée conformément à l'article 32, paragraphe 2, ou infondée après examen conformément à l'article 31, paragraphe 8, à l'exception des cas où les décisions sont fondées sur les circonstances visées à l'article 31, paragraphe 8, point h);

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

c) rejetant la réouverture du dossier du demandeur après qu'il a été clos conformément à l'article 28; ou

d) de ne pas procéder à l'examen, ou de ne pas procéder à l'examen complet de la demande en vertu de l'article 39,

une juridiction est compétente pour décider si le demandeur peut rester sur le territoire de l'Etat 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'Etat membre et lorsque, dans ces cas, le droit de rester dans l'Etat membre dans l'attente de l'issue du recours n'est pas prévu par le droit national.

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; et

b) dans le cadre de l'examen de la demande visée au paragraphe 6, la juridiction examine en fait et en droit la décision négative de l'autorité responsable de la détermination.

Si les conditions visées aux points a) et b) ne sont pas remplies, le paragraphe 5 s'applique.

8. Les Etats 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.

9. Les paragraphes 5, 6 et 7 sont sans préjudice de l'article 26 du règlement (UE) n° 604/2013.

10. Les Etats membres peuvent fixer des délais pour l'examen par la juridiction visée au paragraphe 1 de la décision prise par l'autorité responsable de la détermination.

11. Les Etats membres peuvent également fixer, dans la législation nationale, les conditions dans lesquelles il peut être présumé qu'un demandeur a implicitement retiré le recours visé au paragraphe 1 ou y a implicitement renoncé, ainsi que les règles sur la procédure à suivre ».

B.12.1. Comme il ressort de son intitulé et comme le confirme le point 1 de son préambule, la directive « procédure refonte » entend apporter plusieurs modifications substantielles à la directive « procédure ».

B.12.2. Les dispositions attaquées ont été adoptées alors que le délai de transposition, fixé au 20 juillet 2015 par l'article 51, § 1er, de la directive, n'était pas encore expiré. La Cour doit, partant, avoir égard à l'article 39 de la directive « procédure », toujours en vigueur, tout en veillant à ce que, par les dispositions attaquées, le législateur n'ait pas pris des mesures qui seraient de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par l'article 46 de la directive « procédure refonte » durant le délai fixé pour sa transposition (CJCE, 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Région wallonne*, § 45).

B.13.1. Les travaux préparatoires de la loi attaquée font ressortir que le législateur entendait aligner les compétences du Conseil du contentieux des étrangers sur celles du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. L'exposé des motifs indique :

« Le Gouvernement choisit de réserver, d'une manière efficace, la compétence de réformation (communément appelée, en droit interne, ' pleine juridiction ') aux recours dans lesquels le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a examiné, en totalité et sur le fond, tous les aspects d'une demande d'asile. Les recours contre les autres décisions sont plus adéquatement soumis à la compétence d'annulation » (*Doc. parl. Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/001, p. 32*).

B.13.2. Quant à l'adoption de l'article 2 attaqué, elle a été justifiée comme suit :

« Cette disposition vise à préciser la compétence du Conseil du Contentieux des Etrangers concernant les recours contre les décisions du Commissaire général aux réfugiés et

aux apatrides. De cette manière, les compétences du Conseil quant aux décisions (négatives) sur une demande d'asile, sont alignées sur celles du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Les compétences du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides sont réglées dans les articles 57/2 et suivants. En cas de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié (les recours contre des décisions de reconnaissance de la qualité de réfugié sont, dans le chef de l'étranger, irrecevables) et/ou de refus d'octroi du statut de protection subsidiaire, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prendra, en règle, sa décision de refus après un examen au fond de tous les éléments au sens des articles 48/3 et suivants de la loi du 15 décembre 1980. Il examinera le bien-fondé de l'affaire et appréciera, sur le fond, si l'étranger concerné peut faire valoir une crainte fondée de persécution au sens des articles 48/3 et suivants, et/ou s'il existe des motifs de lui accorder une protection subsidiaire. Dans ces décisions, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides arrivera à la conclusion de refuser la qualité de réfugié et/ou la protection subsidiaire pour des raisons de fond. Les autres compétences de retrait ou d'exclusion visées à l'article 57/6, alinéa 1er, 1°, 3°, 4°, 5°, 6° et 7°, sont également le résultat d'un examen au fond et d'une appréciation au regard des dispositions (inter)nationales en cause (voir, au sujet de la compétence du Commissaire général: S. BODART, La protection internationale des réfugiés en Belgique, Bruxelles, Bruylant, 2008, 78-79).

Conformément à la Directive 'procédure', le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a également, dans certains cas, la compétence de ne pas procéder à un tel examen 'au fond' de la demande d'asile.

C'est, en premier lieu, le cas pour les demandes d'asile de citoyens de l'Union. Dans les conditions prévues à l'article 57/6, alinéa 1er, 2°, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides peut conclure à la non-prise en considération de la demande d'asile. La même règle s'applique également aux demandes d'asile introduites par un demandeur d'asile qui est le ressortissant d'un pays d'origine sûr ou qui est un apatride ayant eu sa résidence habituelle dans un tel pays (article 57/6/1, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980), et aux demandes d'asile successives qui ne contiennent aucun élément nouveau (article 57/6/2 en projet). A ces cas doivent être ajoutés les décisions de non-prise en considération d'une demande d'asile à cause de l'existence d'une protection réelle dans un premier pays d'asile, état membre de l'Union européenne (article 57/6/3 en projet), et les 'refus techniques' visés notamment aux articles 52, 55 et 57/10.

S'agissant de la deuxième catégorie de décisions, le Gouvernement a choisi d'instaurer un recours en annulation. Ceci est le prolongement des dispositions existante en cas de recours contre les décisions de non-prise en considération des demandes d'asile de citoyens de l'Union (le point 1° de l'article en projet) et contre les décisions de non-prise en considération fondées sur la notion de 'pays sûr' (article 2 de la loi du 15 mars 2012 - le point 2° de l'article en projet). A ces cas, viennent dès lors s'ajouter les autres décisions précitées.

La compétence d'annulation pour les décisions de refus de prise en considération d'une demande d'asile multiple est déjà prévue actuellement (article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980), de sorte qu'en cette matière, il n'y a aucun changement dans la protection juridictionnelle. Compte tenu des anciennes dispositions, il se fait en outre que là où, sur la base de l'article 51/8 à modifier, aucune demande de suspension (d'extrême urgence) n'était possible dans les limites fixées par la Cour constitutionnelle (voir Cour const., 27 mai 2008,

n° 81/2008, cons. B.80), un recours en suspension (d'extrême urgence) est dans tous les cas ouvert par la disposition en projet.

En ce qui concerne les recours contre les 'refus techniques', il convient d'indiquer que la distinction opérée est proportionnée au but poursuivi. En premier lieu, le justiciable dispose toujours d'un recours juridictionnel effectif devant une juridiction indépendante et impartiale contre de telles décisions administratives. En outre, il convient de se référer à l'article 57/6/2, alinéa 1er, en projet, qui dispose, conformément à la Directive 'procédure', qu'un demandeur d'asile dont la demande a été refusée pour des motifs techniques, peut introduire une nouvelle demande d'asile qui sera toujours prise en considération et dont l'examen sera suspensif. En d'autres termes, la protection juridique offerte est équivalente » (*ibid.*, pp. 35 à 37).

B.13.3. L'article 21 attaqué a, quant à lui, fait l'objet du commentaire suivant :

« La première modification à l'article 39/81 prévoit que le Conseil du Contentieux des Étrangers doit statuer dans un délai de deux mois sur un recours qui a été introduit contre une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides qui a été prise sur la base de l'article 57/6/2 ou 57/6/3. Dans la loi du 15 décembre 1980, il est déjà stipulé que le Conseil du Contentieux des Étrangers traite en priorité les recours qui sont introduits contre les décisions où le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a décidé qu'une demande d'asile n'est pas prise en considération en application de l'article 57/6, premier alinéa, 2°, ou en application de l'article 57/6/1. Dès lors, il est logique, et cela correspond également à la volonté inscrite dans l'accord de gouvernement de clôturer le traitement des procédures d'asile dans un délai de six mois, de stipuler que le Conseil du Contentieux des Étrangers traite également en priorité les recours introduits contre les décisions où le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a décidé, en application de l'article 57/6/2 ou 57/6/3, de ne pas prendre en considération une demande d'asile. » (*ibid.*, pp. 54-55).

B.14. Comme il est dit en B.2.4 et B.3.3, par son arrêt n° 1/2014, du 16 janvier 2014, la Cour a annulé l'article 2 de la loi du 15 mars 2012 modifiant l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que les mots « et 57/6/1 » dans l'article 39/81, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980, modifié par l'article 3 de la loi du 15 mars 2012. La Cour a jugé :

« B.5.1. 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 (Gaberamadhien)* 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).

B.5.2. 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.6.1. L'introduction devant le Conseil du contentieux des étrangers du recours en annulation ouvert par l'article 39/2, § 1er, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 contre la décision de non-prise en considération adoptée par le Commissaire général relativement à une demande d'asile et de protection subsidiaire formulée par une personne originaire d'un pays figurant sur la liste des pays sûrs adoptée par le Roi n'a pas d'effet suspensif de la décision du Commissaire général.

B.6.2. Par ailleurs, le recours en annulation implique un examen de la légalité de la décision du Commissaire général en fonction des éléments dont cette autorité avait connaissance au moment où elle a statué. Le Conseil du contentieux des étrangers, en effectuant cet examen, n'est dès lors pas tenu de prendre en considération les éventuels éléments de preuve nouveaux présentés devant lui par le requérant. Le Conseil du contentieux des étrangers n'est pas tenu non plus, pour effectuer le contrôle de légalité, d'examiner la situation actuelle du requérant, c'est-à-dire au moment où il statue, par rapport à la situation prévalant dans son pays d'origine.

B.6.3. Il résulte de ce qui précède que le recours en annulation qui peut être introduit, conformément à l'article 39/2, § 1er, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, à l'encontre d'une décision de non-prise en considération de la demande d'asile ou de protection subsidiaire n'est pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.7. Pour examiner si cette disposition est violée, il faut toutefois prendre en compte l'ensemble des recours dont disposent les requérants, en ce compris les recours qui permettent de s'opposer à l'exécution d'une mesure d'éloignement vers un pays dans lequel, aux termes du grief qu'ils font valoir, existe un risque de violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme à leur égard. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé à plusieurs reprises que 'l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul' (voyez notamment CEDH, 5 février 2002, *Čonka* c. Belgique, § 75; 26 avril 2007; *Gebremedhin (Gaberamadhien)* c. France, § 53; 2 octobre 2012, *Singh et autres* c. Belgique, § 99).

B.8.1. Lorsque l'exécution de la mesure d'éloignement du territoire est imminente, le demandeur d'asile qui a fait l'objet d'une décision de non-prise en considération de sa

demande peut introduire contre la mesure d'éloignement un recours en suspension d'extrême urgence conformément à l'article 39/82, § 4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980. En vertu de l'article 39/83 de la même loi, l'exécution forcée de la mesure d'éloignement ne peut avoir lieu qu'au plus tôt cinq jours après la notification de la mesure, sans que ce délai puisse être inférieur à trois jours ouvrables. Si l'étranger avait déjà introduit une demande de suspension ordinaire et que l'exécution de la mesure d'éloignement devient imminente, il peut demander, par voie de mesures provisoires, que le Conseil du contentieux des étrangers statue dans les meilleurs délais. Dès la réception de cette demande, il ne peut plus être procédé à l'exécution forcée de la mesure d'éloignement (articles 39/84 et 39/85 de la même loi).

B.8.2. Par plusieurs arrêts rendus en assemblée générale le 17 février 2011, le Conseil du contentieux des étrangers a jugé que, pour que ce recours en suspension d'extrême urgence soit conforme aux exigences de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, il fallait interpréter les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 en ce sens que la demande de suspension d'extrême urgence introduite dans le délai de cinq jours de la notification de la mesure d'éloignement est suspensive de plein droit de l'exécution de la mesure d'éloignement, jusqu'à ce que le Conseil se prononce. Par les mêmes arrêts, le Conseil a également jugé que le recours, introduit en dehors du délai suspensif de cinq jours mais dans le délai prévu à l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 pour introduire un recours en annulation, soit 30 jours, était également suspensif de plein droit de l'exécution de la mesure d'éloignement dont l'exécution est imminente (CCE, 17 février 2011, arrêts n<sup>os</sup> 56.201 à 56.205, 56.207 et 56.208).

B.8.3. Cette extension de l'effet suspensif de l'introduction du recours en suspension d'extrême urgence ne résulte toutefois pas d'une modification législative, mais bien d'une jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers, de sorte que les requérants ne peuvent, malgré l'autorité qui s'attache à ces arrêts, avoir la garantie que l'administration de l'Office des étrangers a adapté sa pratique, en toutes circonstances, à cette jurisprudence. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme a répété à plusieurs reprises que ' les exigences de l'article 13, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l'ordre de la garantie, et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique; c'est là une des conséquences de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, inhérente à l'ensemble des articles de la Convention ' (CEDH, 5 février 2002, *Čonka c. Belgique*, § 83; 26 avril 2007; *Gebremedhin (Gaberamadhin) c. France*, § 66). Elle 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; 2 octobre 2012, *Singh et autres c. Belgique*, § 90).

B.8.4. Par ailleurs, la suspension de la mesure d'éloignement n'est décidée par le Conseil du contentieux des étrangers qu'à la triple condition que la partie requérante démontre l'extrême urgence de la situation, qu'elle présente au moins un moyen d'annulation sérieux et qu'elle prouve un risque de préjudice grave difficilement réparable.

Le moyen sérieux doit être susceptible de justifier l'annulation de l'acte contesté. En d'autres termes, le Conseil du contentieux des étrangers procède en principe dans ce contexte à un contrôle apparent de la légalité de la décision d'éloignement, contrôle qui ne lui impose pas de prendre en considération, au moment où il statue, les éléments nouveaux qui pourraient être présentés par le requérant ou la situation actuelle de celui-ci relativement à l'éventuelle évolution de la situation dans son pays d'origine.

B.8.5. Le Conseil des ministres indique que le Conseil du contentieux des étrangers peut prendre en considération, au moment où il statue en extrême urgence, de nouveaux éléments pour évaluer le risque de violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en cas d'éloignement vers le pays d'origine du demandeur. Il faut à nouveau relever que cette pratique résulterait d'une certaine jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers et que rien ne garantit dès lors aux requérants que les nouveaux éléments de preuve ou l'évolution de la situation seront pris en considération par le Conseil. En effet, l'article 39/78 de la loi du 15 décembre 1980, qui dispose que les recours en annulation sont introduits selon les modalités déterminées à l'article 39/69, lequel concerne les recours de plein contentieux en matière d'asile, indique expressément que les dispositions prévues à l'article 39/69, § 1er, alinéa 2, 4<sup>o</sup>, qui concernent l'invocation de nouveaux éléments, ne sont pas applicables aux recours en annulation. De même, l'article 39/76, § 1er, alinéa 2, de la même loi, qui précise à quelles conditions les nouveaux éléments sont examinés par le Conseil du contentieux des étrangers siégeant au contentieux de pleine juridiction, n'est pas applicable au Conseil lorsqu'il examine les recours en annulation.

B.8.6. Il résulte de ce qui précède que le recours en suspension d'extrême urgence n'est pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. En conséquence, l'article 39/2, § 1er, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 prive les demandeurs d'asile originaires d'un pays sûr dont la demande a fait l'objet d'une décision de non-prise en considération d'un recours effectif au sens de cette disposition ».

B.15.1. Etant donné que la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers n'offrait pas la garantie d'un recours effectif aux personnes concernées, la Cour a constaté que l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 15 mars 2012, faisait naître une différence de traitement entre les demandeurs d'asile originaires d'un pays sûr et les autres demandeurs d'asile, qui peuvent introduire, auprès du Conseil du contentieux des étrangers, un recours de pleine juridiction, suspensif de plein droit, contre la décision de rejet de leur demande. Selon la Cour, cette différence de traitement n'était pas raisonnablement justifiée.

B.15.2. Pour que les étrangers concernés disposent d'un recours effectif, conformément à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, il faut, selon la Cour, que la voie de recours employée ait un effet suspensif de plein droit et que, le cas échéant, de

nouveaux éléments de preuve puissent être produits, de manière à ce que le juge puisse examiner la situation actuelle du demandeur au moment de statuer.

La Cour a précisé à cet égard que, pour apprécier l'existence d'un recours effectif, il faut « prendre en compte l'ensemble des recours dont disposent les requérants, en ce compris les recours qui permettent de s'opposer à l'exécution d'une mesure d'éloignement vers un pays dans lequel, aux termes du grief qu'ils font valoir, existe un risque de violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme à leur égard ».

B.16.1. Depuis l'adoption de la loi attaquée du 8 mai 2013, l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 a été modifié par l'article 16 de la loi du 10 avril 2014.

A la suite de cette modification, un recours de pleine juridiction est désormais à nouveau ouvert contre les décisions de non-prise en considération d'une demande d'asile adoptées par le Commissaire général aux étrangers et aux apatrides, lorsque cette demande est introduite par un ressortissant d'un pays sûr (article 57/6/1, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980) ou lorsqu'il s'agit d'une deuxième demande d'asile (article 57/6/2 de la même loi).

B.16.2. La procédure d'annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers est toutefois maintenue en ce qui concerne les décisions de non-prise en considération visées à l'article 57/6, alinéa 1er, 2°, et à l'article 57/6/3 et contre les décisions qui font application de l'article 52, § 2, 3° à 5°, § 3, 3°, § 4, 3°, ou de l'article 57/10 de la loi du 15 décembre 1980.

B.17.1. L'article 5 de la même loi du 10 avril 2014 a remplacé l'article 39/82, § 4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, qui concerne la demande de suspension en cas d'extrême urgence, par de nouvelles dispositions. Depuis lors, l'article 39/82, § 4, alinéa 4, est libellé comme suit :

« Le président de la chambre ou le juge au contentieux des étrangers procède à un examen attentif et rigoureux de tous les éléments de preuve portés à sa connaissance, en particulier ceux qui sont de nature à indiquer qu'il existe des motifs de croire que l'exécution de la décision attaquée exposerait le requérant au risque d'être soumis à la violation des droits fondamentaux de l'homme 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, qui fait l'objet d'un contrôle attentif et rigoureux ».

B.17.2. La même disposition législative a modifié l'article 39/82, § 2, de la loi du 15 décembre 1980. Ainsi, selon cette disposition, la condition d'un préjudice grave difficilement réparable est entre autres 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 ».

B.17.3. L'article 6 de la loi du 10 avril 2014 a remplacé l'article 39/83 de la loi du 15 décembre 1980 comme suit :

« Sauf accord de l'intéressé, il ne sera procédé à l'exécution forcée de la mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'étranger fait l'objet, qu'après l'expiration du délai de recours visé à l'article 39/57, § 1er, alinéa 3, ou, lorsque la demande de suspension en extrême urgence de l'exécution de cette mesure a été introduite dans ce délai, qu'après que le Conseil a rejeté la demande ».

B.17.4. Lorsque l'étranger concerné a déjà introduit une demande de suspension ordinaire et fait ensuite l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, il peut, sur la base de l'article 39/85 de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été modifié par l'article 7 de la loi du 10 avril 2014, par voie de mesures provisoires, demander que le Conseil du contentieux des étrangers examine dans les meilleurs délais une demande de suspension ordinaire préalablement introduite. Dans ce cas aussi, la loi prévoit désormais que le Conseil doit tenir compte de toutes les moyens de preuve et procéder, par conséquent, à un examen *ex nunc* (article 39/85, § 1er, alinéa 3) et qu'aucune mesure d'éloignement ou de refoulement ne peut être mise en œuvre jusqu'à ce que le Conseil se soit prononcé sur la demande introduite (article 39/85, § 3).

B.17.5. L'article 8 de la loi du 10 avril 2014 dispose à titre de mesure transitoire :

« § 1er. Les articles 4 et 5, 2°, sont applicables aux demandes de suspension d'extrême urgence de l'exécution de toute mesure d'éloignement ou de refoulement, notifiée après la

date d'entrée en vigueur de la présente loi, et de l'exécution de toute décision prise ultérieurement à une telle mesure, à l'égard du même étranger.

§ 2. L'article 7 est applicable aux demandes de mesures provisoires d'extrême urgence, introduites par tout étranger qui fait l'objet d'une décision, par laquelle l'exécution de la mesure d'éloignement ou de refoulement devient imminente, qui lui est notifiée après la date d'entrée en vigueur de la présente loi ».

B.18. La loi du 10 avril 2014 a été publiée au *Moniteur belge* du 21 mai 2014 et est entrée en vigueur le 31 mai 2014. Compte tenu notamment des dispositions transitoires mentionnées, les griefs des parties requérantes qui sont des associations ont depuis cette date perdu leur objet, de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer sur ceux-ci dans le contexte du présent recours.

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 17 septembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels