

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.266 du 1^{er} août 2019

A. 226.448/XI-22.229

En cause :

██████████
ayant élu domicile chez
M^e Dominique ANDRIEN, avocat,
Mont Saint-Martin 22
4000 Liège,

contre :

**le Commissaire général aux
réfugiés et aux apatrides.**

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 18 octobre 2018, ██████████ demande la cassation de l'arrêt n° 210.720 du 9 octobre 2018 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 220.997/V.

II. Procédure devant le Conseil d'État

2. L'ordonnance n° 13.058 du 14 novembre 2018 a accordé le bénéfice de l'assistance judiciaire à la partie requérante et a déclaré le recours en cassation partiellement admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du

XI - 22.229 - 1/10

30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.
Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 4 juin 2019, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 27 juin 2019.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Justine BRAUN, *loco* M^e Dominique ANDRIEN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, a été entendue en ses observations.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Après une première demande d'asile rejetée par un arrêt n° 184.895 du 30 mars 2017 du Conseil du contentieux des étrangers, le requérant a introduit une seconde demande de protection internationale, déclarée irrecevable par une décision prise le 18 mai 2018 par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, sur pied de l'article 57/6/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Aux termes de l'arrêt attaqué, cette décision a été notifiée "sous pli recommandé à la poste, au domicile élu du requérant, à savoir au Commissariat général".

L'arrêt attaqué rejette le recours introduit par le requérant le 7 juin 2018 contre la décision d'irrecevabilité précitée, en raison de son caractère tardif, le requérant ne pouvant "se prévaloir d'aucune cause de force majeure qui aurait constitué dans son chef un empêchement insurmontable à l'introduction de son recours dans le délai légal de dix jours".

IV. Moyen unique, première branche

Thèse de la partie requérante

4. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 3, 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 10, 11 et 13 de la Constitution, 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 et 57/6 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, lus en conformité avec l'article 46 et le considérant 25 de la directive 2013/32/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), des principes d'égalité et de non-discrimination, de ceux prescrivant le respect des droits de la défense.

5. Dans la première branche du moyen, seule déclarée admissible par l'ordonnance précitée n° 13.058 du 14 novembre 2018, le requérant fait grief à l'arrêt attaqué de juger qu'au jour où il a pris connaissance de l'acte administratif litigieux, il disposait d'un délai "de trois jours ouvrables, cinq jours calendrier", que ce délai lui permettait raisonnablement d'introduire son recours dans le délai prescrit par l'article 39/57 de la loi précitée du 15 décembre 1980, et que seul un cas de force majeure permet de déroger à ce délai, qui est d'ordre public.

Il rétorque que le respect des droits de la défense est également d'ordre public, que les dispositions visées au moyen garantissent un droit à un recours effectif et que des délais raisonnables doivent être prévus, qui ne rendent pas l'exercice de son droit à un recours effectif "impossible ou excessivement difficile". Il rappelle la teneur du considérant 25 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 précitée et prend appui sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H., arrêt *Assunção Chaves c. Portugal*, 31 janvier 2012, § 80) et de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE, 28 juillet 2011, C-69/10, *Diouf*, points 67 et 68; 20 octobre 2016, C-429/15, *Danqua*, point 49), pour affirmer que les délais dont question en l'espèce, "bien en dessous des quinze jours ouvrables retenus par la CJUE, sont manifestement déraisonnables et ont rendu excessivement difficile l'exercice par le demandeur de ses droits de la défense et l'introduction d'un recours tel que prévu par l'article 39/2 de la loi sur les étrangers", compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, qu'il détaille comme suit :

"- aucun accueil ne fut accordé au demandeur durant l'examen de sa nouvelle demande;

- son domicile élu était présumé être le siège même du défendeur ; la notification par courrier n'a donc pas été faite à l'endroit où réside le demandeur;
- le demandeur ne disposait d'aucune aide matérielle, *a fortiori* financière, pour se rendre au siège du défendeur ni pour le contacter, afin d'être tenu informé de l'évolution de son dossier et d'une éventuelle décision; pas plus d'assistance sociale ni juridique de 1^{ère} ligne, à défaut d'accueil;
- le demandeur n'a pas été entendu en compagnie de son conseil avant que ne soit prise la décision du défendeur;
- l'actuel conseil du demandeur n'est pas celui qui l'avait assisté dans le cadre de la première demande d'asile, de sorte qu'il ne peut être supposé qu'il était très familier avec le vécu du demandeur et le dossier".

Le requérant demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de Justice de l'Union européenne sur l'interprétation des articles 47 de la Charte des droits fondamentaux précitée et 20 et 46 de la directive 2013/32/UE précitée, lus en lien avec les considérants 25 et 50 de la même directive.

Thèse de la partie adverse

6. La partie adverse observe que le délai prescrit par l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 précitée est d'ordre public de sorte qu'il ne peut y être dérogé qu'en cas de force majeure, *quod non* en l'espèce, et que c'est donc à bon droit que le juge administratif a conclu à la tardiveté du recours.

Elle renvoie aux documents parlementaires relatifs à la loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2016-2017, Doc 54 n° 2549/001) qui exposent les motifs justifiant un traitement accéléré des recours dans les hypothèses visées, "tout en continuant à garantir la possibilité d'introduire un recours effectif".

Elle ajoute que le fait que l'actuel conseil du requérant ne soit pas celui qui l'avait assisté dans le cadre de la première demande d'asile et que ce dernier n'ait pas été entendu en présence de son nouveau conseil n'affecte en rien le caractère effectif du recours. Sur ce point, elle précise que les demandeurs de protection internationale ont la possibilité de se voir désigner un avocat dès l'introduction de leur demande, que ce soit pour une première demande ou une demande ultérieure et qu'ainsi, la circonstance que le demandeur n'a pas fait usage de la possibilité qui lui était offerte par la loi de faire appel à son actuel conseil dès l'introduction de sa demande ultérieure, relève sa propre responsabilité et n'a aucune incidence sur l'effectivité du recours prévu à l'article 39/57 de la loi.

Décision du Conseil d'État

7. La loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose notamment comme il suit :

"art. 39/2. § 1^{er}. Le Conseil [du contentieux des étrangers] 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 d'irrecevabilité de la demande de protection internationale visée à l'article 57/6, § 3, 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.

§ 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.

[...]

Art. 39/57. § 1^{er}. Les recours visés à l'article 39/2 sont introduits par requête, dans les trente jours suivant la notification de la décision contre laquelle ils sont dirigés.

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

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

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

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

[...]

§ 2. Les délais de recours visés au § 1^{er} commencent à courir :

[...]

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

[...]

Le jour de l'échéance est compris dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié, le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable.

Pour l'application de la présente disposition, sont considérés comme jours ouvrables, tous les jours, excepté le samedi, le dimanche ou les jours fériés.

Art. 51/2. L'étranger qui introduit une demande de protection internationale conformément à l'article 50 § 3, doit élire domicile en Belgique.

À défaut d'élection de domicile, le demandeur est réputé avoir élu domicile au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

[...]

Toute modification du domicile élu doit être communiquée sous pli recommandé à la poste au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ainsi qu'au Ministre.

Sans préjudice d'une notification à personne, toute notification est valablement faite au domicile élu, sous pli recommandé à la poste ou par porteur avec accusé de réception. Lorsque l'étranger a élu domicile chez son conseil, la notification peut également être valablement envoyée par télécopieur ou par tout autre moyen de notification autorisé par arrêté royal.

[...].

Art. 57/6. [...]

§ 3. Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides peut déclarer irrecevable une demande de protection internationale lorsque :

[...]

5° le demandeur introduit une demande ultérieure de protection internationale pour laquelle aucun élément ou fait nouveau au sens de l'article 57/6/2 n'apparaît ni n'est présenté par le demandeur;

[...]

Art. 57/6/2. § 1^{er}. Après réception de la demande ultérieure transmise par le ministre ou son délégué sur la base de l'article 51/8, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides examine en priorité si de nouveaux éléments ou faits apparaissent, ou sont présentés par le demandeur, qui augmentent 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. En l'absence de ces éléments ou faits, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides déclare la demande irrecevable. [...]"

8. L'arrêt attaqué relève que l'acte initialement attaqué a été notifié, sous pli recommandé à la poste le mardi 22 mai 2018, au domicile élu du requérant, soit au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, que cette notification, valablement effectuée, a fait courir le délai de dix jours imparti pour l'introduction du recours contre la décision d'irrecevabilité prise sur pied de l'article 57/6/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, qu'en vertu de l'article 39/57, § 2, 2°, de la même loi, le délai de recours a commencé à courir le troisième jour ouvrable suivant

celui où le courrier a été remis aux services de la poste - sauf preuve contraire non apportée en l'espèce -, à savoir le vendredi 25 mai 2018, que le jour de l'échéance étant un dimanche, a été reporté au lundi 4 juin 2018 et, enfin, que le requérant s'est présenté le mercredi 30 mai 2018 au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et a, à cette date, accusé réception du pli recommandé contenant la décision prise à son encontre.

9. Les règles relatives à la recevabilité des recours juridictionnels, notamment *ratione temporis*, sont d'ordre public. En l'espèce, le Conseil du contentieux des étrangers décide, à juste titre, que la notification de l'acte administratif à l'adresse où le requérant est réputé avoir élu domicile, soit au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, était valable et a fait courir le délai de recours, que le fait que le requérant se soit vu remettre le pli lorsqu'il s'y est présenté le 30 mai 2018, n'a pas eu "pour effet de faire courir un nouveau délai de dix jours à partir de cette date" et qu'à défaut d'invoquer une situation de force majeure, le recours introduit par pli recommandé le 7 juin 2018, soit au-delà du délai de dix jours prescrit, venu à échéance le 4 juin 2018, est tardif.

10. En cassation, le requérant fait valoir que le principe général de droit du respect des droits de la défense est également d'ordre public. Il ne soutient pas que la remise du pli contre accusé de réception intervenue le 30 mai 2018 aurait fait courir un nouveau délai ni ne remet en cause la décision du juge déniaut aux éléments invoqués et rappelés au point 7.2.1. de l'arrêt, le caractère de situation de force majeure "qui aurait constitué dans son chef un empêchement insurmontable à l'introduction de son recours dans le délai légal".

Il fait toutefois valoir que, compte tenu des circonstances, le délai de recours tel que prévu en l'espèce par la réglementation nationale est contraire à plusieurs dispositions du droit de l'Union européenne qui lui garantissent le droit à un recours effectif.

Il prend appui sur l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui dispose que "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", de même que sur le considérant 25 et l'article 46 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) qui sont rédigés comme suit :

"[...]

(25) Afin de pouvoir déterminer correctement les personnes qui ont besoin d'une protection en tant que réfugiés au sens de l'article 1^{er} de la convention de Genève ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, chaque demandeur devrait avoir un accès effectif aux procédures, pouvoir coopérer et communiquer de façon appropriée avec les autorités compétentes afin de présenter les faits pertinents le concernant, et disposer de garanties de procédure suffisantes pour faire valoir sa demande à tous les stades de la procédure. Par ailleurs, la procédure d'examen de sa demande de protection internationale devrait, en principe, donner au demandeur au moins: [...], le droit à une notification correcte d'une décision et à une motivation de cette décision en fait et en droit, la possibilité de consulter un conseil juridique ou tout autre conseiller, le droit d'être informé de sa situation juridique aux stades décisifs de la procédure, dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend, et, en cas de décision négative, le droit à un recours effectif devant une juridiction.

[...]

Article 46. Droit à un recours effectif

1. Les États membres font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes suivants:
a) une décision concernant leur demande de protection internationale [...]

[...]

4. Les États 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.

[...]".

11. Le droit "d'accéder à un tribunal" consacré par l'article 47 de la Charte précitée est un aspect particulier du droit à un tribunal également garanti par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne de droits de l'homme – à laquelle il est permis de se référer pour l'interprétation de l'article 47 précité dès lors que celui-ci s'inspire des article 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales –, le droit d'accès à un tribunal se prête à des limitations implicitement admises, notamment quant aux conditions de recevabilité d'un recours, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'État, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation. Toutefois, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable d'une manière ou à un point tel que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même (Cour eur. D.H., arrêt *Miessen c. Belgique*, 18 octobre 2016).

12. Le moyen de cassation pose essentiellement la question de savoir si le Conseil du contentieux des étrangers a porté atteinte au droit à un recours effectif et à l'accès à un tribunal consacré notamment par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en déclarant le recours du requérant irrecevable pour le motif que retient l'arrêt critiqué, à savoir la tardiveté du recours, et en fondant sa décision sur une disposition légale, fût-elle d'ordre public, qui fixe le délai de recours de l'étranger à dix jours calendrier à partir de la notification de la décision contre laquelle il est dirigé, en particulier alors que la notification s'est faite à une adresse où le requérant est réputé par la loi avoir élu domicile, ce qui peut être de nature à raccourcir, dans les faits, ledit délai.

Le Conseil d'État estime qu'il est nécessaire d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur ce point, à titre préjudiciel. Il s'impose donc de sursoir à statuer et, reformulant la question suggérée par le requérant, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle telle qu'énoncée dans le dispositif du présent arrêt.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

En application de l'article 267, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la question préjudicielle suivante est posée à la Cour de Justice de l'Union européenne :

"L'article 46 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), selon lequel les demandeurs doivent disposer d'un droit de recours effectif à l'encontre des décisions « concernant leur demande de protection internationale », et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une règle de procédure nationale, tel

l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, lu en combinaison avec les articles 51/2, 57/6, § 3, alinéa 1^{er}, 5^o, et 57/6/2, § 1^{er}, de la même loi, fixant à dix jours « calendrier » à partir de la notification de la décision administrative, le délai de recours contre une décision d'irrecevabilité d'une demande ultérieure de protection internationale introduite par un ressortissant d'un pays tiers, en particulier alors que la notification a été faite au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides où le requérant est « réputé » par la loi avoir élu domicile ?".

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé, après réception de la réponse à cette question préjudicielle, de rédiger un rapport complémentaire examinant son incidence sur le fondement du recours.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le premier août deux mille dix-neuf par :

M ^{me} Colette DEBROUX,	président de chambre,
M. Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Yves HOUYET,	conseiller d'État,
M ^{me} Valérie VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie VANDERPERE

Colette DEBROUX