

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.122 du 3 décembre 2020

A. 227.527/XI-22.435

En cause : **XXX**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas COHEN et Louise DIAGRE, avocats,
rue du Marché au Charbon 83
1000 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 février 2019, XXX a sollicité la cassation de l'arrêt n° 215.964 du 29 janvier 2019 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 227.479/V.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 13.248 du 4 avril 2019 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M^{me} Florence Piret, alors premier auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 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.

Par un courriel du 23 avril 2020, M^e Louise Diagre, avocat, représentant la partie requérante, a refusé que ce dossier soit traité sans la tenue d'une audience publique.

Une ordonnance du 16 octobre 2020, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 23 novembre 2020.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Louise Diagre, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Stéphanie Gosseries, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

Le 11 octobre 2018, la requérante s'est vu notifier un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue de l'éloignement (annexe 13*septies*).

Le lendemain, elle a introduit une demande de protection internationale.

Le 12 décembre 2018, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a décidé de l'exclure de la protection internationale.

Le 24 décembre 2018, elle a introduit un recours contre cette décision devant le Conseil du contentieux des étrangers.

L'arrêt attaqué prononce son exclusion de la qualité de réfugié ainsi que du statut de protection subsidiaire et décide que l'avis rendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides sur la compatibilité d'un éloignement avec les articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers n'est pas une décision au sens de l'article 39/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même loi et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil.

IV. Les moyens

IV.1. Premier moyen

IV.1.1. Thèses des parties

La requérante prend un premier moyen de « la violation de l'article 149 de la Constitution et de l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980; des articles 55/2, 55/4 et 62 de la loi du 15 décembre 1980; de l'article 74/17 et 39/2 de la loi du 15 décembre 1980; de l'article 1^{er}, F, c) de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, ainsi que des principes de l'UNHCR; des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme; des articles 4 et 47 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne; des articles 12, § 2 et 17, § 1^{er} de la Directive 2011/95/UE (Directive Qualification); de l'article 46 de la Directive 2013/32/UE (Directive Procédure); des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil et du principe général de la foi due aux actes, singulièrement de la foi due à la requête du 24 décembre 2018, à la note complémentaire du 10 janvier 2019, à la décision d'éloignement du 11 octobre 2018 ainsi qu'au dossier administratif de la requérante ».

La requérante reproche au premier juge de se déclarer incompétent pour se prononcer sur l'avis rendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides sur la compatibilité d'une mesure d'éloignement avec les articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980. Se référant à l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 et à la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, la requérante soutient, dans une première branche, que l'avis rendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est un point de la « décision » prise au terme des examens de l'inclusion et de l'exclusion, auxquels se livre le Commissaire général dans le cadre de l'opération

de qualification en matière d'asile. Elle en déduit que cet avis doit être soumis à la compétence de pleine juridiction du Conseil du contentieux des étrangers et qu'en considérant que l'avis du Commissaire général n'est pas susceptible de recours, l'arrêt attaqué méconnaît la portée de l'examen qui lui incombe conformément aux articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 et à la directive précitée. Elle estime, par ailleurs, qu'« en n'ayant pas égard dans son arrêt aux développements [de sa requête] quant à ce principe d'inclusion préalable à l'exclusion, le Conseil du contentieux des étrangers viole l'obligation de motivation découlant de l'article 149 de la Constitution ».

Dans une deuxième branche, la requérante soutient que l'arrêt attaqué ne répond pas aux arguments de la note complémentaire qu'elle a déposée à l'audience, suivant lesquels (1) l'objectif de l'avis rendu par le Commissaire général dans le cadre de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 est de procéder à une analyse *ex nunc* - et non prématurée - de la situation au moment où l'éloignement effectif se produit; (2) elle fait déjà l'objet d'une mesure d'éloignement prise le 11 octobre 2018; (3) l'article 74/17 de la loi du 15 décembre 1980 n'intime pas à l'Office des étrangers de prendre une nouvelle décision d'éloignement après la clôture de l'examen de sa demande de protection internationale. Elle reproche ainsi à l'arrêt attaqué de faire abstraction du fait qu'elle est déjà sous le coup d'une décision d'éloignement dont l'exécution n'est suspendue que le temps de l'examen de sa demande de protection internationale, conformément à l'article 49/3/1 de la loi du 15 décembre 1980.

Dans une troisième branche, la requérante fait valoir qu'en se déclarant incompétent pour se prononcer sur l'avis rendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, le Conseil du contentieux des étrangers la prive de la garantie de voir examiner, selon une procédure conforme au droit au recours effectif, son grief tiré de la violation des articles 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et 4 de la Charte des droits fondamentaux. Elle expose qu'à la suite de l'arrêt attaqué, la décision d'éloignement du 11 octobre 2018 est devenue exécutoire et affirme que seule la compétence du Conseil du contentieux des étrangers dans le cadre de l'examen du recours en plein contentieux permet de remplir les exigences d'un recours suspensif, au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle précise que le fait qu'une nouvelle décision d'éloignement postérieure à l'arrêt attaqué serait prise n'y change rien puisqu'elle ne dispose contre cette décision que d'un recours en extrême urgence qui ne satisfait pas aux conditions d'un recours effectif, comme l'a jugé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 1/2014 du 16 janvier 2014. Elle relève que si le recours en suspension d'extrême urgence est suspensif de plein droit, il doit être introduit dans un délai de cinq jours et impose à la partie requérante de démontrer l'existence d'une situation d'extrême urgence, d'un préjudice

grave difficilement réparable et d'un moyen sérieux. Elle ajoute que l'obligation pour le Conseil du contentieux des étrangers d'avoir égard à d'éventuels éléments nouveaux et postérieurs à l'acte attaqué, dans son examen du risque de violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, n'est qu'une création jurisprudentielle qui n'est nullement inscrite dans la loi de sorte qu'il n'y a aucune garantie que le juge administratif décide d'y avoir effectivement égard. La requérante conclut qu'en considérant que l'avis rendu par le Commissaire général n'est pas susceptible d'un recours en plein contentieux, qui seul offre, selon elle, les garanties d'un recours effectif, l'arrêt attaqué viole l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, lu conjointement avec l'article 3 de la même Convention, ainsi que l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux. Elle ajoute qu'en refusant de se prononcer sur le caractère fondé de ses craintes en cas de renvoi vers le Maroc, l'arrêt attaqué viole également le droit au recours effectif, tel que consacré par l'article 46, §§ 3 et 4, 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 prévoit un examen complet et *ex nunc* tant des faits que des points juridiques, de même que des besoins de protection internationale.

La requérante demande « le cas échéant » de poser les deux questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Le droit à un recours effectif, tel que consacré par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 46 de la Directive 2013/32 du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), impose-t-il qu'un demandeur de protection internationale faisant l'objet d'une décision d'exclusion de la protection internationale, puisse bénéficier d'un recours en plein contentieux conformément à l'article 39/2, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, lorsque dans le cadre de la décision d'exclusion, il n'a pas été procédé à un examen de l'inclusion du demandeur de protection internationale ?

L'existence d'un recours en annulation et en suspension en extrême urgence contre une potentielle mesure d'éloignement ultérieure remplit-elle les exigences d'effectivité du recours prévu à l'article 46 de la directive 2013/32 ainsi qu'à l'article 47 de la Charte ? ».

La partie adverse répond, sur les trois branches réunies, que le Conseil d'État, dans son arrêt n° 235.717 du 12 septembre 2016, et le Conseil du contentieux des étrangers, dans son arrêt n° 234.824 du 24 mai 2016, ont déjà jugé que l'avis rendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides sur la compatibilité d'un éloignement avec les articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 ne constitue pas un acte juridique contestable. Elle précise que cet avis n'est pas contraignant, qu'il ne modifie pas le statut juridique de la personne concernée, qu'il ne constitue, dès lors, pas une « décision » au sens de l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980, qu'il ne relève donc pas de la compétence du Conseil du contentieux des étrangers et n'est donc

pas susceptible de recours. Quant à la question de l'inclusion préalable à celle de l'exclusion, elle répond qu'en cas d'exclusion, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est, conformément à l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, amené se prononcer, dans son avis, sur l'existence d'une crainte fondée sur une persécution ou d'un risque réel d'atteinte grave, ce qui rend superflu l'examen de l'inclusion avant l'application d'une clause d'exclusion.

Elle ajoute qu'en application de l'article 74/17 de la loi du 15 décembre 1980, les étrangers concernés sont protégés contre un risque de violation du principe de non-refoulement, puisqu'au moment de l'éloignement effectif, le ministre ou son délégué doit tenir compte de l'avis rendu par le Commissaire général. Elle ajoute que le ministre ou son délégué peut, de manière informelle, interroger le Commissaire général sur l'actualité de l'avis lorsqu'il estime qu'entre le moment où l'avis est rendu et celui où l'éloignement est mis en œuvre, la situation sécuritaire prévalant dans le pays d'origine a pu s'améliorer ou, au contraire, se détériorer. Elle relève que l'éloignement effectif peut intervenir plusieurs semaines ou mois après l'avis du Commissaire général et que si le Conseil du contentieux des étrangers était tenu de se prononcer sur cet avis au moment où il statue sur l'exclusion, l'analyse serait prématurée puisqu'elle aurait lieu bien avant qu'intervienne la mesure d'éloignement, alors que l'avis pourrait avoir perdu de son actualité et être encore ultérieurement modifié par le Commissaire général, à la demande informelle de l'Office des étrangers.

Concernant l'absence alléguée de recours effectif, la partie adverse répond que la critique vise en réalité la loi et les procédures qu'elle instaure, que la requérante ne démontre pas que le juge du fond aurait méconnu l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 et que le moyen ne peut être considéré comme fondé sur ce point. Elle ajoute que la requérante ne démontre pas en quoi elle n'a pas pu bénéficier d'un recours effectif contre la mesure d'exclusion prise à son égard. Quant à l'avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, le Conseil du contentieux des étrangers a précisé que les autorités belges n'étaient pas libérées des obligations internationales découlant des articles 2 et 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme dont l'examen s'avérerait indispensable si la requérante devait faire l'objet d'une mesure d'éloignement. La partie adverse relève que la requérante invite en réalité le Conseil d'État à se prononcer sur l'éventuelle non effectivité du recours en annulation et en suspension contre une mesure d'éloignement et que cette question porte manifestement sur une autre procédure et ne concerne pas l'arrêt attaqué.

Quant à la violation alléguée de l'obligation de motivation, la partie adverse répond que l'arrêt attaqué explique concrètement en quoi l'avis rendu n'est pas contraignant, rappelle que l'application d'une cause d'exclusion ne libère pas les

autorités belges du respect de ses obligations internationales, tout en indiquant clairement les raisons pour lesquelles il n'a pas à procéder à l'examen du respect des articles 2 et 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme dans le cadre du recours dont il est saisi.

En ce qui concerne les questions préjudicielles suggérées par la requérante, la partie adverse répond qu'elles concernent en réalité une autre procédure et qu'elles n'ont pas de pertinence en l'espèce, la décision d'exclusion prise l'encontre de la requérante ayant fait l'objet d'un recours de plein contentieux.

La requérante réplique, sur l'ensemble des trois branches du moyen, quant à la nature de l'avis rendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, que les deux arrêts cités par la partie adverse concernent des décisions de retrait de la protection subsidiaire prises sur la base de l'article 57/6, alinéa 1^{er}, 6^o, de la loi du 15 décembre 1980, et non, comme c'est le cas dans la présente espèce, une décision d'exclusion du statut de réfugié et de protection subsidiaire. Elle expose qu'à la différence des affaires ayant donné lieu à ces deux arrêts, elle a fait l'objet d'une mesure d'éloignement qui est devenue exécutoire après le prononcé de l'arrêt attaqué, sans qu'aucune nouvelle décision d'éloignement ne doive plus être prise, en application des articles 1/3 et 74/17, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980. Elle en déduit que, dans son cas, la décision rendue par le Commissaire général, le 12 décembre 2018, dans son ensemble - en ce compris l'avis - est un acte qui fait naître des conséquences juridiques incontestables pour elle. Elle relève que la partie adverse reconnaît, dans son mémoire en réponse, que l'avis rendu par le Commissaire général est intrinsèquement lié aux éléments de l'inclusion de sa demande de protection internationale, ce qui confirme, selon elle, que l'avis est bien un point de la décision rendue par le Commissaire général au terme d'un examen de l'inclusion et de l'exclusion de la protection internationale. Elle ajoute que si l'avis rendu par le Commissaire général était dissociable de la décision d'exclusion du statut de réfugié, l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 n'aurait pas utilisé l'expression « dans le cadre de sa décision » mais aurait uniquement indiqué que « le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides émet un avis quant à la compatibilité d'une mesure d'éloignement avec les articles 48/3 et 48/4 », comme c'est le cas, par exemple, à l'article 52/4 de la loi du 15 décembre 1980. Elle en déduit que l'avis rendu par le Commissaire général forme bien un acte juridique contestable devant le Conseil du contentieux des étrangers, dès lors qu'il engendre des conséquences irrémédiables pour elle et qu'il apporte des modifications à sa situation juridique.

Selon la requérante, l'affirmation de la partie adverse, dans son mémoire en réponse, selon laquelle « dès lors que le CGRA doit se prononcer sur l'inclusion

dans son avis, il devient surabondant de se prononcer sur l'inclusion avant d'appliquer une clause d'exclusion », ne peut être admise que si l'avis rendu est soumis à la pleine juridiction du Conseil du contentieux des étrangers, dans le cadre du recours de plein contentieux dirigé contre la décision d'exclusion. Elle ajoute que l'argumentation contenue dans le mémoire en réponse ne tient pas compte de la situation spécifique dans laquelle elle se trouve où, antérieurement à la demande de protection internationale et à la décision d'exclusion des instances d'asile, une mesure d'éloignement a déjà été prise à son encontre et où le ministre ou son délégué a déjà considéré que son éloignement vers le Maroc ne violait pas le principe de non-refoulement. Selon elle, la partie adverse perd de vue qu'aucune nouvelle mesure d'éloignement ne doit être prise et que son éloignement effectif peut se produire dès le prononcé de l'arrêt attaqué et est donc lié à la décision d'exclusion prise par le Conseil du contentieux des étrangers.

Quant à la question de l'effectivité du recours, la requérante reprend la chronologie des événements, en relevant que le Conseil du contentieux des étrangers n'a, à son égard, jamais procédé à une analyse du risque de violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. Elle en déduit qu'elle a été privée d'un recours effectif dans le cadre de la décision d'exclusion prise à son encontre, en ce que son grief tiré de la violation de l'article 3 de la Convention précitée n'a pas été examiné par le Conseil du contentieux des étrangers. Elle précise que les critiques qu'elle formule, visent bien la procédure devant le premier juge, à l'exclusion de toute autre procédure. Elle ajoute que le rappel par le premier juge des obligations internationales incombant aux autorités belges n'est nullement un gage de l'effectivité du recours. Elle en conclut que le refus du premier juge de se prononcer sur l'avis rendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a pour conséquence que le recours introduit contre la décision d'exclusion viole son droit à un recours effectif.

IV.1.2. Appréciation

Le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 dès lors que cette disposition concerne la motivation formelle de la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides à laquelle s'est substituée la décision du Conseil du contentieux des étrangers.

Le moyen est également irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 74/17 de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 1^{er}, F, c), de la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, des articles 12, § 2, et 17, § 2, de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011, des articles 1319, 1320

et 1322 du Code civil et du principe général de la foi due aux actes, à défaut d'indiquer précisément en quoi l'arrêt attaqué aurait méconnu ces dispositions et ce principe.

-A. Quant à la nature et à la portée de l'avis rendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

Si l'avis apparaît « dans la décision » relative à l'exclusion de la qualité de réfugié ou du statut de protection subsidiaire comme *instrumentum*, il faut le distinguer de la décision elle-même comme *negocium*. Il importe donc de différencier la décision d'exclusion de la protection internationale prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, conformément aux articles 55/2, alinéa 1^{er}, et 55/4, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 15 décembre 1980, de l'avis qu'il est amené à rendre en vertu des articles 55/2, alinéa 2, et 55/4, § 4, de la même loi. L'article 57/6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 opère la distinction entre les compétences du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides pour, d'une part, « exclure l'étranger du bénéfice du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire sur la base des articles 55/2 et 55/4 » (article 57/6, § 1^{er}, 5^o) et pour, d'autre part, rendre un « avis quant à la compatibilité d'une mesure d'éloignement avec les articles 48/3 et 48/4 » lorsqu'il exclut du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire sur la base des articles 55/2 et 55/4 (article 57/6, § 1^{er}, 11^o et 13^o).

Si, dans les avis qu'il rend, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides se prononce sur les conditions d'inclusion pour le statut de réfugié et pour le statut de protection subsidiaire, à savoir, respectivement, l'existence ou non dans le chef de l'intéressé d'une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève (article 48/3) ou d'un risque réel d'atteinte grave au sens de la protection subsidiaire (article 48/4), l'objectif poursuivi par cet avis est uniquement de vérifier si la personne – qui est exclue de la protection internationale ou dont cette protection lui a été retirée – peut être éloignée du territoire, sans risque d'être soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, au sens de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

Si, conformément aux articles 39/1 et 39/2, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, un recours de plein contentieux est ouvert devant le Conseil du contentieux des étrangers contre la décision individuelle de refuser de reconnaître la qualité de réfugié ou le statut de protection subsidiaire, de retirer cette reconnaissance ou d'exclure le demandeur de cette protection, le Conseil n'a, dans le cadre de ce recours, aucune compétence pour « réformer » ou « annuler » l'avis simple rendu par le Commissaire général sur la compatibilité d'un éloignement effectif avec l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

Contrairement aux affirmations de la requérante, cet avis ne constitue pas un point de la décision relative à la demande de protection internationale dont la requérante est exclue. Cet avis ne constitue pas non plus une décision d'éloignement. Il ne constitue qu'une formalité préalable obligatoire à un éventuel éloignement. Il n'est pas contraignant pour le ministre ou son délégué qui procède à l'éloignement effectif de l'étranger. Il ne modifie pas la situation juridique de la personne concernée et ne constitue donc pas un acte susceptible de recours devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Ce qui vient d'être exposé prévaut également si, avant que le Commissaire général ne rende son avis, une décision d'éloignement a déjà été prise- dans laquelle le ministre ou son délégué a déjà estimé qu'un éloignement ne violait pas l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme- et que cette décision devient exécutoire, conformément aux articles 1/3 et 39/70 de la loi du 15 décembre 1980, après que le Conseil du contentieux des étrangers confirme l'exclusion de la protection internationale.

Dans un arrêt n° 112/2019 du 18 juillet 2019, la Cour constitutionnelle a jugé que la décision d'éloignement effectif de l'étranger, que celle-ci coïncide avec la délivrance d'un ordre de quitter le territoire ou qu'elle soit prise après un ordre de quitter le territoire décerné antérieurement, constitue une décision d'éloignement au sens de l'article 12, § 1^{er}, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, qui doit être rendue par écrit, doit être motivée et peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Cette décision d'éloignement effectif, postérieure à l'avis rendu par le Commissaire général sur la base des articles 55/2 et 55/4 de la loi du 15 décembre 1980, peut faire l'objet d'un recours en suspension d'extrême urgence, conformément à l'article 39/82, § 4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980. Si l'étranger a déjà introduit une demande de suspension ordinaire contre l'ordre de quitter le territoire antérieur et que son exécution devient imminente, il peut demander, par voie de mesures provisoires, que le Conseil du contentieux des étrangers statue dans les meilleurs délais sur sa demande de suspension ordinaire, conformément à l'article 39/85, § 1^{er}, de la même loi.

Ces recours, en extrême urgence, sont suspensifs de plein droit de l'éloignement effectif du requérant (articles 39/83 et 39/85, § 3). En ce qui concerne

les conditions auxquelles les demandes de suspension doivent satisfaire, l'article 39/82, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 dispose qu'il est question d'un risque de préjudice grave difficilement réparable « 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 ».

Une protection est ainsi explicitement accordée, entre autres, en matière d'interdiction de la torture et de traitement inhumain et dégradant. Enfin, dans le cadre des recours introduits en extrême urgence, le Conseil du contentieux des étrangers doit procéder « 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 » (article 39/82, § 4, alinéa 4, et article 39/85, § 1^{er}, alinéa 3).

Le Conseil du contentieux des étrangers est tenu d'effectuer un examen *ex nunc* des griefs invoqués et, en particulier, de veiller au respect de l'interdiction de la torture et de traitements inhumains et dégradants. Lorsqu'il est saisi d'un tel recours, le Conseil du contentieux des étrangers doit tenir compte de tous les éléments invoqués devant lui, en ce compris l'avis du Commissaire général et les éventuelles contestations du requérant à l'encontre de cet avis, même lorsque l'ordre de quitter le territoire est adopté avant la demande de protection internationale, que son exécution est suspendue pendant l'examen de cette demande et qu'il redevient exécutoire si cette protection est définitivement refusée.

Compte tenu de l'ensemble des voies de recours dont disposent les personnes qui font l'objet d'une décision d'éloignement effectif du territoire, le droit à un recours effectif, garanti par l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, est garanti.

Le moyen manque en droit lorsqu'il invoque une prétendue violation de l'article 46, §§ 3 et 4, de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 dès lors que cette disposition ne traite du droit au recours effectif qu'à l'encontre des décisions qui concernent la reconnaissance, le retrait ou l'exclusion de la protection internationale. Or, comme il vient d'être exposé, l'avis rendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est étranger à cette question puisqu'il a pour seul objet de vérifier la

compatibilité d'un éloignement du territoire avec l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

Enfin, le moyen manque en fait en ce qu'il affirme qu'aucune nouvelle décision d'éloignement n'a été prise à l'encontre de la requérante après le prononcé de l'arrêt attaqué et que le Conseil du contentieux des étrangers n'a jamais procédé à une analyse du risque de violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. En effet, à la suite de l'arrêt attaqué, l'État belge a pris, le 31 janvier 2019, une nouvelle décision d'éloignement à l'encontre de la requérante contre laquelle elle a introduit, le 5 février 2019, une demande de suspension en extrême urgence sur la base de l'article 39/82, § 4, de la loi du 15 décembre 1980. Le même jour, la requérante a formé, sur la base de l'article 39/85, une demande de mesure provisoire, en extrême urgence, contre l'ordre de quitter le territoire délivré le 11 octobre 2018, pour réactiver la demande de suspension ordinaire introduite contre cette décision. Dans un arrêt n° 217.248 du 21 février 2019, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté ces deux demandes, après avoir procédé à un examen *ex nunc* du grief tiré de la violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. Aucun recours en cassation n'a été introduit contre cette décision.

-B. Quant à la motivation de l'arrêt attaqué

Le devoir de motivation des arrêts du Conseil du contentieux des étrangers, qui découle des articles 149 de la Constitution et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980, est une obligation de forme, étrangère à la valeur ou à la pertinence des motifs de la décision. Une décision juridictionnelle est motivée valablement, au regard de ces dispositions, lorsque le juge administratif indique clairement et sans équivoque les raisons, fussent-elles erronées et illégales, qui l'ont déterminé à statuer comme il l'a fait.

En l'espèce, le Conseil du contentieux des étrangers a répondu, au point 5.8. de l'arrêt, aux arguments relatifs à la nécessité de se référer aux « questions de l'inclusion » avant de procéder à l'« examen de l'exclusion », en constatant l'absence d'intérêt à vérifier si la requérante doit être incluse dans le statut de réfugié ou de protection subsidiaire, « au vu de l'existence, en l'espèce, de raisons impérieuses de penser que les causes d'exclusion trouvent à s'appliquer » de sorte qu'« il n'y aurait aucun sens de faire comme si la requérante n'était pas exclue, en vue de savoir si, dans le cas contraire, elle aurait une chance d'être reconnue réfugié » et en précisant que « c'est toute la Convention [de Genève], en ce compris l'article 1^{er}, section A, § 2, qui concerne l'inclusion, qui ne peut trouver à s'appliquer à l'égard de la personne exclue ». Le premier juge en déduit qu'il « ne peut rejoindre la partie requérante lorsqu'elle

argue qu'en examinant la question de l'exclusion sans référence aux questions de l'inclusion, la partie défenderesse détourne la procédure et vide l'examen de sa demande de protection internationale », dès lors qu'« il n'est pas question pour la partie défenderesse de vider l'examen de la demande de protection internationale de la requérante puisqu'en tout état de cause, il a été démontré que la requérante, par les agissements dont elle s'est rendue coupable, s'est rendue indigne de recevoir cette protection, entendue au sens de statut privilégié ».

Le Conseil du contentieux des étrangers a également répondu, au point 5.9. de l'arrêt attaqué, à l'argument soulevé par la requérante selon lequel, elle fait déjà l'objet d'un ordre de quitter le territoire qui sera exécutoire à la clôture de l'examen de sa demande de protection internationale, alors que l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme impose une analyse *ex nunc* de la situation au moment où l'éloignement effectif se produit. Le premier juge indique à cet effet que « l'application des clauses d'exclusion ne libère pas pour autant les autorités belges du respect des obligations internationales qui découlent notamment des articles 2 et 3 de la CEDH, dont l'examen s'avérerait indispensable si la requérante devait faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire ». La requérante perd de vue qu'une « mesure d'éloignement du territoire » peut être soit un ordre de quitter le territoire, soit la décision d'exécuter celui-ci. Dans les deux hypothèses, il s'agit d'une « décision d'éloignement » au sens de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008. En l'occurrence, le Conseil du contentieux des étrangers répond que l'éloignement effectif de la requérante ne pourrait être décidé qu'après que le ministre ou son délégué procédât à l'examen *ex nunc* de la situation, au regard de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

-C. Quant aux deux questions préjudicielles suggérées

La première question préjudicielle est dénuée de pertinence dès lors que la requérante a bénéficié, en l'occurrence, d'un recours de plein contentieux contre la décision d'exclusion prise à son encontre, qui a donné lieu à l'arrêt attaqué.

Quant à la seconde question préjudicielle, elle porte sur la nature du recours dirigé contre « une potentielle mesure d'éloignement ultérieure » et est, dès lors, étrangère à l'arrêt attaqué qui se limite à exclure la requérante des statuts de réfugié et de protection subsidiaire.

Il ne se justifie donc pas de poser ces questions préjudicielles qui ne sont pas utiles à la solution du litige.

Le premier moyen est, pour partie, irrecevable et, pour partie, non fondé.

IV.2. Second moyen

IV.2.1. Thèses des parties

La requérante prend un second moyen « de la violation de l'article 149 de la Constitution et de l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 ; des articles 55/2, 55/4 et 62 de la loi du 15 décembre 1980; de l'article 1^{er}, F, c) de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, ainsi que des principes de l'UNHCR; des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme; des articles 4 et 47 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne; des articles 12, § 2 et 17, § 1^{er} de la Directive 2011/95/UE (Directive Qualification) ».

La requérante reproche au Conseil du contentieux des étrangers d'avoir écarté l'argument de l'écoulement du temps, abordé dans « les principes directeurs sur la protection internationale » du HCR et dans « la note d'information sur l'application des clauses d'exclusion du 4 septembre 2003 du HCR », au motif qu'aucune disposition nationale ou internationale ne prévoit l'existence de motifs d'exonération, d'expiation ou d'atténuation de la responsabilité susceptible de faire échec à l'exclusion de la protection internationale. Elle considère qu'en liant l'argument de l'écoulement du temps à l'examen de la responsabilité et sans avoir égard au fait qu'elle a purgé sa peine, le premier juge méconnaît la portée de l'article 1, F, c), de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, devant être lu à la lumière des principes directeurs du HCR, et partant les articles 12 et 17 de la directive 2011/95/UE. La requérante fait aussi valoir que l'arrêt attaqué ne répond pas à l'argument lié à l'écoulement du temps invoqué dans sa requête.

À titre subsidiaire, la requérante demande de poser les deux questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Le point c) de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection doit-il être interprété comme impliquant un examen de proportionnalité, n'ayant pas trait au niveau de gravité des actes commis par l'intéressé, mais d'éléments n'impliquant pas un ré-examen de la gravité des actes commis, tels que l'écoulement du temps depuis la commission des actes combiné au fait que l'intéressé a été condamné et a purgé sa peine pour les actes commis ? [...]

[...] Dans la négative, en matière de terrorisme, dans le cas où l'intéressé a effectivement été condamné pour les actes commis et a purgé l'entièreté de sa peine,

peut-il être conclu que l'exclusion de la protection internationale résulte, sans autre examen quelconque, de la "seule" commission de ces actes, de manière automatique, sans que ce caractère automatique ne viole l'article 4 du protocole n° 7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), conclue à Rome le 4 novembre 1950, a été signé à Strasbourg le 22 novembre 1984 ainsi que l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union ? ».

La partie adverse répond que les principes du HCR sur lesquels se base la partie requérante évoquent l'écoulement du temps dans le point E « portant sur les motifs pour rejeter la responsabilité individuelle » et qu'elle ne comprend, dès lors, pas la critique concernant le lien entre l'écoulement du temps et l'examen de la responsabilité de la requérante. Elle ajoute que les lignes directrices du HCR n'ont pas de valeur contraignante en droit au sens strict et qu'à défaut de préciser quelles autres dispositions prévoiraient l'existence de motifs d'exonération, d'expiation ou d'atténuation de la responsabilité, il ne peut être reproché au premier juge d'opérer une lecture erronée des articles 55/2 et 55/4 de la loi du 15 décembre 1980 ou de l'article 1, F de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Elle ajoute que le Conseil du contentieux des étrangers a bien pris en compte le fait que la requérante a purgé sa peine, en considérant, au point 5.3.7., que « [...] l'extrême gravité des faits commis par la requérante justifie son exclusion du statut de réfugié et du statut de protection subsidiaire, même si elle a purgé la totalité de sa peine ».

Concernant la troisième question préjudicielle suggérée, la partie adverse souligne que l'article 12 de la directive 2011/95/UE impose, sans ambiguïté, l'application de la clause d'exclusion, dès que les conditions sont remplies, sans laisser la moindre latitude sur ce point. Quant à la quatrième question préjudicielle sollicitée par la requérante, la partie adverse rappelle que l'article 4 du protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux consacrent le principe *non bis in idem* en matière pénale. Elle relève qu'une décision d'exclusion n'est pas prise dans le cadre d'une procédure pénale de sorte que les dispositions précitées n'ont pas pu être violées.

La requérante précise, en termes de réplique, que ce qu'elle reproche au premier juge, c'est d'avoir lié l'argument de l'écoulement du temps, invoqué à l'appui de l'examen de l'inclusion avant celui de l'exclusion, à l'examen de la responsabilité, examinée dans le cadre de l'exclusion, et donc d'avoir estimé « devoir examiner l'exclusion avant l'inclusion », sans procéder à un examen du grief de la requérante tiré de la violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

Quant aux observations de la partie adverse sur la quatrième question préjudicielle à poser à la Cour de justice de l'Union européenne, la requérante répond que la décision d'exclusion dont elle fait l'objet peut être analysée comme une mesure

pénale dès lors que la procédure d'exclusion et l'examen de son recours par le Conseil du contentieux des étrangers se fondent uniquement sur la procédure pénale et les poursuites pénales diligentées à son encontre.

IV.2.2. Appréciation

Le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 dès lors cette disposition concerne la motivation formelle de la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides à laquelle s'est substituée la décision du Conseil du contentieux des étrangers.

Le moyen est également irrecevable en ce qu'il invoque la violation des articles 3 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme ainsi que 4 et 47 de la Charte des droits fondamentaux, à défaut d'indiquer en quoi l'arrêt attaqué aurait violé ces dispositions.

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, pour lui refuser la protection internationale, le premier juge répond et prend en compte les arguments développés par la requérante concernant l'écoulement du temps et le fait qu'elle a purgé sa peine, en considérant, au point 5.7.3, que ces éléments, comme d'autres éléments qu'elle invoque, « ne sont pas suffisants pour mettre à mal les constats qui précèdent de l'existence de sérieuses raisons de penser que la requérante s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et principes des nations unies », que, comme l'a indiqué le Commissaire général dans sa note d'observations, « il s'indique, certes, d'apprécier dans chaque cas l'ensemble des circonstances de la cause avant de faire application d'une disposition lourde de conséquence », mais que « l'extrême gravité des faits commis par la requérante justifie son exclusion du statut de réfugié et du statut de protection subsidiaire, même si elle a purgé la totalité de sa peine », que le Conseil a « déjà, dans le cadre de son appréciation de la gravité des actes commis et de la responsabilité individuelle de la requérante, pris en compte toutes les circonstances caractérisant ces actes et la situation de cette personne », qu'« il ne saurait [dès lors] être obligé de procéder, après avoir exclu la requérante, à un examen de proportionnalité impliquant de nouveau une appréciation du niveau de gravité des actes commis », que ces éléments, en ce compris « l'écoulement du temps depuis les faits infractionnels [...] ne peuvent pas être pris en compte dès lors que ni la Convention de Genève, ni les articles 55/2 et 55/4 de la loi du 15 décembre 1980, ni les dispositions de droit international pertinentes ne prévoient l'existence de motifs d'exonération, d'expiation ou d'atténuation de la responsabilité susceptibles de faire échec à l'exclusion de la protection internationale » et que « quoi qu'il en soit, le Conseil n'aperçoit aucun élément de nature à démontrer, dans le chef de la requérante,

l'existence de regrets ou de remords suite aux faits pour lesquels elle a été condamnée », qu'« au contraire, il ressort de son entretien personnel du 6 novembre 2018 que la requérante a formellement déclaré qu'elle niait qu'elle aurait été dirigeante d'une organisation terroriste, allant jusqu'à faire preuve d'un certain cynisme en présentant son séjour de deux mois en Afghanistan durant la période infractionnelle comme un séjour à des fins humanitaires [...] », que « [d]e même, questionnée en fin d'entretien sur ce qu'elle a à dire quant au fait qu'elle est susceptible de se voir opposer une clause d'exclusion, la requérante n'exprime aucun regret par rapport à son passé, soulignant avoir assumé sa peine "sans jamais se plaindre" et estimant que c'est maintenant "à l'État belge de tourner la page" » et que « [c]es constats se sont confirmés à l'audience devant le Conseil où, interrogée sur la manière dont elle se positionnait par rapport à son parcours et aux faits qui lui ont été reprochés, la requérante s'en est tenue à des considérations de même nature, déclarant "vouloir vivre en paix" et "avoir tourné la page", sans toutefois faire amende honorable, exprimer le moindre regret ou démontrer sa volonté sincère de réparer le tort que ses agissements ont pu causer ».

L'article 1, F, c), de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, les articles 12 et 17 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 et les articles 55/2 et 55/4 de la loi du 15 décembre 1980 énoncent les hypothèses dans lesquelles une personne est privée de la qualité de réfugié ou du statut de protection subsidiaire et partant exclue du champ d'application de la protection internationale.

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, les dispositions précitées n'imposent pas de vérifier les conditions d'inclusion de la protection internationale avant de conclure à l'exclusion du bénéfice de cette protection. Si, tenant compte de toutes les circonstances propres à l'espèce, il y a des « raisons sérieuses » de penser que les clauses d'exclusion trouvent à s'appliquer, il n'y a aucun sens à vérifier si la personne concernée remplit, par ailleurs, les critères d'inclusion de la protection internationale alors qu'elle doit en être exclue.

Quant à la première question préjudicielle suggérée, il faut relever que, dans l'arrêt B. et D. du 9 novembre 2010 (affaires C-57/09 et C-101/09), la Cour de justice de l'Union européenne a déjà jugé que « l'exclusion du statut des réfugié en application de l'article 12, § 2, c), de la directive n'est pas subordonnée à un examen de proportionnalité au regard du cas d'espèce », sur la base des considérations suivantes :

« 106 Par sa troisième question dans chacune des affaires, la juridiction de renvoi cherche à savoir si l'exclusion du statut de réfugié en application de l'article 12,

paragraphe 2, sous b) ou c), de la directive est subordonnée à un examen de proportionnalité au regard du cas d'espèce.

107 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'il ressort du libellé dudit article 12, paragraphe 2, que, dès lors que les conditions y fixées sont remplies, la personne concernée "est exclu[e]" du statut de réfugié et que, dans le système de la directive, l'article 2, sous c), de celle-ci subordonne expressément la qualité de "réfugié" au fait que l'intéressé n'entre pas dans le champ d'application de son article 12.

108 L'exclusion du statut de réfugié pour l'une des causes énoncées à l'article 12, paragraphe 2, sous b) ou c), comme il a été relevé dans le cadre de la réponse à la première question, est liée à la gravité des actes commis, qui doit être d'un tel degré que la personne concernée ne peut légitimement prétendre à la protection attachée au statut de réfugié au sens de l'article 2, sous d), de la directive.

109 L'autorité compétente ayant déjà, dans le cadre de son appréciation de la gravité des actes commis et de la responsabilité individuelle de l'intéressé, pris en compte toutes les circonstances caractérisant ces actes et la situation de cette personne, elle ne saurait être obligée, si elle aboutit à la conclusion que l'article 12, paragraphe 2, trouve à s'appliquer, de procéder à un examen de proportionnalité impliquant de nouveau une appréciation du niveau de gravité des actes commis, ainsi que l'ont fait valoir les gouvernements allemand, français, néerlandais et du Royaume-Uni ».

En l'occurrence, le Conseil du contentieux des étrangers a pris en compte l'écoulement du temps depuis la commission des faits, comme la circonstance que la requérante a purgé sa peine, pour apprécier la gravité des actes commis et la responsabilité individuelle de l'intéressée. La question préjudicielle qui repose sur l'hypothèse que ces éléments n'ont pas été pris en compte dans le cadre de cette appréciation part d'une prémisse erronée et ne doit dès lors pas être posée à la Cour de justice de l'Union européenne.

Quant à la quatrième question préjudicielle, elle part de la prémisse inexacte que l'exclusion de la requérante du bénéfice de la protection internationale résulte, de manière automatique, sans autre examen quelconque, de sa seule condamnation pour des activités terroristes, alors qu'il ressort de la lecture de l'arrêt attaqué que le premier juge a procédé à un examen complet de toutes les circonstances et de la situation de la requérante avant de conclure à son exclusion. En toute hypothèse, comme le relève la partie adverse, l'exclusion d'une personne du bénéfice de la protection internationale ne peut être qualifiée de sanction pénale, au sens de l'article 4 du protocole n° 7 à Convention européenne des droits de l'homme ou de l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Il n'y a, dès lors, pas lieu d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne, à défaut d'intérêt pour la solution du litige.

Le second moyen est, pour partie, irrecevable et, pour partie, non fondé.

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

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
3 décembre 2020 par :

Yves Houyet,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Katty Lauvau,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Katty Lauvau	Yves Houyet
--------------	-------------