

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LA XI^e CHAMBRE,

A R R Ê T

n° 256.642 du 31 mai 2023

A. 231.890/XI-23.227

En cause : **XXX,**
ayant élu domicile chez
M^e Gérald GASPART, avocat,
rue Berckmans, 89
1060 Bruxelles,

contre :

**le Commissaire Général aux
Réfugiés et aux Apatrides.**

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 septembre 2020, la partie requérante sollicite la cassation de l'arrêt n° 240.118 du 27 août 2020 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 247.069/V.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.062 du 25 novembre 2020 a déclaré le recours en cassation admissible.

En l'absence de mémoire en réponse, la partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M^{me} Valérie Michiels, 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 à la partie requérante.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 2 mars 2023 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 24 avril 2023. Le rapport a été notifié à la partie adverse.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Florianne Delplancke, *loco* M^e Gérald Gaspart, avocat, comparaisant pour la partie requérante, a été entendue en ses 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.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

Il ressort des constatations opérées par l'arrêt attaqué que, le 1^{er} avril 2020, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a pris une décision refusant la demande de protection internationale introduite par la partie requérante et que, le 7 mai 2020, celle-ci a introduit un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers.

Par un arrêt n° 240.118 du 27 août 2020, le Conseil du contentieux des étrangers ne reconnaît pas à la partie requérante la qualité de réfugié et ne lui accorde pas le statut de protection subsidiaire. Il s'agit de l'arrêt attaqué.

IV. Moyen unique

A. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation des « articles 39/65 et 39/73 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », des « articles 149 et 159 de la Constitution », de « l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973 », des « articles 3 et 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 19 », de « l'article 17 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers », des « articles 3 et 13 combinés de la

Convention européenne des droits de l'Homme » et des « droits de la défense et plus particulièrement du principe du contradictoire ».

Dans une première branche, il explique qu'en application des articles 2 et 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 19 du 5 mai 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et la procédure écrite, le Conseil du contentieux des étrangers pouvait statuer « sans audience publique entre le 5 mai et le 17 juillet 2020, soit 60 jours après le 18 mai », qu'un « second arrêté royal a été adopté le 26 mai 2020 afin de proroger les délais prévus dans l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 19 », mais que l'adoption de cet arrêté royal du 26 mai 2020 n'a pas été précédée de la consultation de la section de législation du Conseil d'État en méconnaissance de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il considère que l'urgence « justifiant que l'avis de la section [de] législation du Conseil de Céans n'ait pas été sollicité fait manifestement défaut » et que la « motivation invoquée concerne, en réalité, la justification de la mesure mais non de son urgence ». Il estime que « si, comme l'indique le préambule, la période visée initialement par l'arrêté de pouvoir spéciaux n°19 courait du 5 au 18 mai 2020, les articles 2 à 5 dudit arrêté prévoyaient une extension de ce délai d'une durée de 30 à 60 jours » de sorte que « les effets desdits articles 2 à 5 ne prenaient fin que les 17 juin et 17 juillet 2020 — et non le 18 mai 2020, laissant, *de facto*, la possibilité au Conseil de Céans, section législation, de rendre un avis endéans les 5 jours ». Il fait valoir qu'il « n'est pas démontré que la réalisation de cet objectif aurait été compromise par l'adoption quelque peu différée de l'arrêté royal visé, et ce, d'autant plus que l'effet rétroactif dont il a été doté garantissait la continuité de la possibilité offerte au CCE d'appliquer une procédure purement écrite ». Il en déduit une illégalité de l'arrêté royal du 26 mai 2020 et soutient que le Conseil du contentieux des étrangers « ne pouvait donc pas se prévaloir de l'arrêté royal du 26 mai 2020, avec pour conséquence qu'il ne pouvait rendre un arrêt, sans audience publique, au-delà du 17 juillet 2020 », mais qu'il devait après cette date, « se conformer à la procédure prévue à l'article 39/73 de la loi du 15 décembre 1980 et donc [lui] offrir la possibilité [...] de solliciter une audience ». Il en conclut que le premier juge a violé les articles 159 de la Constitution, 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 39/73 de la loi du 15 décembre 1980 précitée et les droits de la défense.

Dans une deuxième branche, le requérant soutient que l'ordonnance du 9 juin 2020 communiquant aux parties le motif pour lequel le recours peut, à première vue, être suivi ou rejeté selon une procédure purement écrite devait, en application de l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, être signée « tant par le président que par un membre du greffe », car il s'agit d'une « décision

du Conseil ». Il fait valoir que selon l'article 17 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers, « seule une liste exhaustive de décisions peut faire l'objet d'un envoi de copie libre » et que « l'objet de l'ordonnance du 9 juin 2020 n'est pas repris dans cette liste ». Il souligne que « l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n°19 ne prévoit aucune dérogation à l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980, pas plus qu'il ne déroge à l'arrêté royal du 21 décembre 2006 » et qu'il aurait donc dû se voir notifier, par la voie électronique, une ordonnance dûment signée et non une copie libre. Se référant à un arrêt n° 188.691 du 10 décembre 2008, il estime que cette ordonnance doit être considérée comme nulle et non avenue et que le Conseil du contentieux des étrangers ne pouvait rendre l'arrêt attaqué sans avoir poursuivi la procédure telle que prévue par l'article 39/73 de la loi du 15 décembre 1980 précitée et qui lui offre la possibilité d'avoir une audience. Il en conclut qu'en « rendant l'arrêt attaqué, sans [lui] avoir préalablement proposé [...] d'être entendu s'il le souhaitait — l'ordonnance du 9 juin 2020 devant être considérée comme nulle et non avenue, le CCE viole les droits de la défense et plus précisément le caractère contradictoire inhérent à toute procédure juridictionnelle, entachant ainsi l'effectivité du recours ».

Dans une troisième branche, le requérant fait valoir qu'il a exposé, dans sa note de plaidoiries, que le contenu de l'ordonnance du 9 juin 2020 « ne permettait pas d'assurer le caractère contradictoire des débats ». Il explique que « l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n°19 énonce que lorsqu'il fait application de l'article 39/73 de la loi du 15 décembre 1980, le CCE "peut" statuer sans audience publique », que « le CCE avait la possibilité - et non l'obligation - de s'en tenir à une procédure purement écrite, celle-ci devant respecter notamment les droits de la défense et le caractère contradictoire des débats » et qu'afin « de ne pas restreindre le droit des parties à un débat contradictoire, la possibilité de demander une audience est remplacée par la possibilité d'envoyer une note de plaidoirie ». Il indique qu'il a également expliqué, dans sa note de plaidoirie, que dans son ordonnance du 9 juin 2020, le Conseil du contentieux des étrangers « se contentait de quelques lignes stéréotypées » et qu'« aucun motif propre à [son] affaire [...] et aux moyens développés dans son recours n'était invoqué dans ladite ordonnance pour lui permettre de comprendre les raisons pour lesquelles son recours pourrait être rejeté selon une procédure purement écrite » de telle sorte qu'il « lui était donc impossible de faire valoir des éléments pertinents » et qu'il convenait de renvoyer « l'affaire au rôle général pour qu'elle soit traitée selon une procédure ordinaire avec audience lorsque les conditions sanitaires le permettraient ». Il constate qu'une « communication succincte » n'est prévue ni par l'article 39/73, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, ni par l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 19, que l'ordonnance du 9 juin 2020 - « étant rédigée de manière stéréotypée et extrêmement

générale » - ne lui permettait pas de comprendre pourquoi son recours pouvait être rejeté selon une procédure écrite, qu'elle ne contient pas non plus de réponse aux arguments développés dans sa requête et qu'il « ne pouvait donc pas utilement exposer des arguments qui pouvaient aboutir à modifier l'appréciation du juge sur cette question, dès lors qu'il ne connaissait pas les motifs soutenant cette appréciation ». Il en déduit qu'en « affirmant le contraire et en considérant que le requérant a pu faire valoir sa position, l'arrêt attaqué viole les droits de la défense, en particulier le principe du contradictoire, le requérant n'ayant pu faire valoir valablement les éléments appuyant son grief pris du risque de violation de l'article 3 de la CEDH, ce qui entache également l'effectivité du recours au sens de l'article 13 de la CEDH ».

Lors de l'audience du 24 avril 2023, le conseil du requérant a soutenu que l'arrêt royal du 26 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêt royal n° 19 du 5 mai 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et la procédure écrite n'était pas un arrêt de pouvoirs spéciaux. Il a ainsi constaté qu'à la différence des arrêts de pouvoirs spéciaux, il n'était pas numéroté et qu'il n'était pas identifié comme tel. Il a estimé qu'il s'agissait, en réalité, d'un arrêt royal « simple » faisant usage de l'habilitation prévue par l'article 2, alinéa 2 de l'arrêt royal n° 19 du 5 mai 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et la procédure écrite. Il a fait valoir qu'un tel arrêt royal ne peut être confirmé par la loi. Après avoir indiqué que le grief qu'il aurait pu formuler pour contester la loi de confirmation auprès de la Cour constitutionnelle ne relevait pas de la compétence de celle-ci, il a exposé que l'arrêt royal du 26 mai 2020 devait rester soumis au contrôle du Conseil d'État à défaut de tout autre contrôle.

B. Appréciation

- Première branche

Le premier grief reproche au Conseil du contentieux des étrangers d'avoir fait application de l'arrêt royal du 26 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêt royal n° 19 du 5 mai 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et la procédure écrite alors que cet arrêt royal n'avait pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et que cette illégalité impliquait que le délai dans lequel cette juridiction pouvait rendre un arrêt sans audience en application de l'arrêt royal de pouvoirs spéciaux n° 19 du 5 mai 2020 était expiré.

L'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 19 du 5 mai 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et la procédure écrite et l'arrêté royal du 26 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 19 du 5 mai 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et la procédure écrite, ont été confirmés par l'article 3 de la loi du 24 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I).

Du fait de cette confirmation par la loi du 24 décembre 2020 précitée, les arrêtés royaux des 5 et 26 mai 2020 doivent être considérés, depuis leur entrée en vigueur, comme des actes du pouvoir législatif. La circonstance que l'arrêté royal du 26 mai 2020 ne constituerait éventuellement pas, comme l'a soutenu le requérant lors de l'audience, un arrêté de pouvoirs spéciaux ne modifie en rien ce constat, le législateur pouvant, le cas échéant, être amené à confirmer des arrêtés d'une autre nature que des arrêtés de pouvoirs spéciaux et la notion juridique de confirmation ayant pour objet et pour effet de donner valeur législative à l'arrêté royal confirmé à la date de l'entrée en vigueur de celui-ci.

C'est, dès lors, à tort que le requérant reproche au premier juge d'avoir méconnu l'article 159 de la Constitution, cette disposition constitutionnelle ne permettant pas au juge d'écarter l'application de normes ayant, depuis leur entrée en vigueur, une valeur législative. De même, en faisant application de l'arrêté royal du 26 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 19 du 5 mai 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et la procédure écrite - arrêté royal censé avoir depuis son entrée en vigueur une valeur législative égale à celle de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers -, le premier juge n'a pu méconnaître l'article 39/73 de la loi du 15 décembre 1980 précitée en prononçant l'arrêt attaqué le 27 août 2020. Par ailleurs, c'est également à tort que le requérant reproche au premier juge d'avoir méconnu l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le Conseil du contentieux des étrangers n'ayant pas pour mission d'examiner la compatibilité d'une disposition législative au regard de cette disposition. Pour le surplus, le requérant n'expose pas concrètement en quoi l'absence d'audience publique en raison de l'application de l'arrêté royal du 26 mai 2020 précité aurait méconnu ses droits de la défense.

Enfin, c'est également à tort que le requérant soutient que l'arrêté royal du 26 mai 2020 doit pouvoir être soumis au contrôle du Conseil d'État en raison de l'absence de recours possible contre la loi du 24 décembre 2020 précitée. Outre le

constat que l'objet du présent recours n'est pas de contrôler la validité de cet arrêté royal mais d'examiner la régularité de l'arrêt attaqué, il convient de constater, d'une part, que la circonstance que le grief précis envisagé par le requérant pour contester la constitutionnalité de cette loi de confirmation ne relèverait, selon lui, pas de la compétence de la Cour constitutionnelle n'implique pas qu'aucun recours ne serait possible contre cette loi de confirmation et, d'autre part, que l'éventuelle absence de juge compétent pour connaître de ce grief précis n'emporterait aucune modification de la nature législative *ab initio* donnée par cette loi à l'arrêté royal du 26 mai 2020 de telle sorte que le requérant ne peut reprocher au premier juge de ne pas en avoir écarté l'application conformément à l'article 159 de la Constitution, cette disposition ne permettant pas d'écarter l'application d'une norme ayant, depuis son entrée en vigueur, une valeur législative.

La première branche du moyen est pour partie irrecevable et pour partie non fondée.

- *Deuxième branche*

En tant qu'elle formule des griefs dirigés contre l'ordonnance du 9 juin 2020, la deuxième branche du moyen est irrecevable, le recours en cassation n'étant pas dirigé contre cette ordonnance, mais contre l'arrêt n° 240.118 du 27 août 2020.

La partie requérante reproche au premier juge d'avoir méconnu ses droits de la défense et l'article 39/73 de la loi du 15 décembre 1980 précitée en ne lui ayant pas proposé préalablement d'être entendue, l'ordonnance du 9 juin 2020 devant, selon elle, être considérée comme nulle et non avenue dès lors qu'elle ne s'est pas vu communiquer une ordonnance dûment signée.

Ainsi que le relève le premier juge, l'original de l'ordonnance du 9 juin 2020 signé par le Premier Président du Conseil du contentieux des étrangers figure au dossier de la procédure.

Contrairement à ce que soutient le requérant, une telle ordonnance ne constitue pas une « décision » au sens de l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée. Elle ne devait, dès lors, pas être également revêtue de la signature d'un membre du greffe. Par ailleurs, le requérant n'indique pas la disposition légale qui imposerait, en cas d'application de l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n°19, la notification d'une ordonnance signée et non d'une copie libre de celle-ci, l'article 17 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers concernant la notification des arrêts et non

celles des ordonnances visées à l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 19 et ne s'appliquant donc pas à celles-ci.

C'est, dès lors, à tort que le requérant soutient que le premier juge ne pouvait se prononcer sans audience publique au motif que l'ordonnance du 9 juin 2020 devrait « être considérée comme nulle et non avenue ». Le premier juge n'a, en conséquence, pas méconnu l'article 39/73 de la loi du 15 décembre 1980 en tant que cette disposition permet à l'étranger de demander à être entendu lors d'une audience, cette possibilité n'étant pas applicable en l'espèce en raison précisément de l'application de la procédure spécifique organisée par l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 19.

Pour le surplus, le requérant n'expose pas concrètement en quoi, en ayant régulièrement suivi la procédure organisée par cet arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 19, le premier juge aurait méconnu ses droits de la défense ou le caractère effectif de la procédure.

La deuxième branche du moyen est pour partie irrecevable et pour partie non fondée.

- *Troisième branche*

En tant qu'elle formule des griefs dirigés contre l'ordonnance du 9 juin 2020, la troisième branche du moyen est irrecevable, le recours en cassation n'étant pas dirigé contre cette ordonnance, mais contre l'arrêt n° 240.118 du 27 août 2020.

La partie requérante reproche, en réalité, à cet arrêt d'avoir violé ses droits de la défense et le principe du contradictoire en considérant qu'elle avait pu faire valoir sa position dans la note de plaidoirie alors que, selon elle, le contenu de cette ordonnance ne permettait pas d'assurer le caractère contradictoire des débats.

La partie requérante ne conteste, toutefois, pas qu'elle a pu exposer dans sa note de plaidoirie les raisons pour lesquelles elle estimait ne pas pouvoir utilement exposer ses arguments, ni que ces raisons ont été examinées par le Conseil du contentieux des étrangers qui a considéré que les éléments contenus dans l'ordonnance du 9 juin 2020 lui permettaient d'utilement faire valoir ses arguments et qu'il n'aperçoit pas sur base de quel autre élément le principe du débat contradictoire n'aurait pas été respecté. Dès lors que la partie requérante a pu exposer les raisons pour lesquelles elle estimait ne pas être en mesure, au regard de l'ordonnance du 9 juin 2020, de faire valoir utilement ses arguments, ses droits de la

défense ou le caractère contradictoire de la procédure ont été respectés. La circonstance que la partie requérante ne partage pas l'analyse effectuée par le premier juge selon laquelle les éléments contenus dans l'ordonnance du 9 juin 2020 lui permettaient d'utilement faire valoir ses arguments n'implique pas que celui-ci aurait méconnu les droits de la défense ou le caractère contradictoire de la procédure.

La troisième branche du moyen est pour partie irrecevable et pour partie non fondée.

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

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 31 mai 2023 par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet