



Arrêt

**n° 237 408 du 24 juin 2020
dans l'affaire X / AG**

En cause : X

**ayant élu domicile : au cabinet de Maître I. DETILLOUX
Rue Mattéotti 34
4102 OUGREE**

contre:

**l'Etat belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,
et de l'Asile et la Migration**

L'ASSEMBLEE GENERALE DU CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS,

Vu la requête introduite le 15 mai 2020 par X, qui déclare être de nationalité ivoirienne, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision de refus de visa, prise le 4 mai 2020 et notifiée le 11 mai 2020.

Vu l'article 39/82 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après dénommée « la loi du 15 décembre 1980 »).

Vu le titre I^{er} bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980.

Vu le titre II, chapitre II, de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Vu le dossier administratif et la note d'observations.

Vu la note en réplique de la partie requérante.

Vu l'arrêt interlocutoire n° 236 207 du 29 mai 2020.

Vu l'ordonnance n° 2020/06 du 2 juin 2020 convoquant les parties à l'audience de l'assemblée générale du 8 juin 2020 à 11h00.

Entendu, en son rapport, M. DE HEMRICOURT DE GRUNNE, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me I. DETILLOUX, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

I. Faits

1. Le 19 janvier 2017, la requérante a introduit une demande de visa de regroupement familial avec son conjoint, de nationalité belge. Le 8 mai 2017, la partie défenderesse a pris une décision de rejet de cette demande.

2. Le 22 août 2017, la requérante a introduit une deuxième demande de visa de regroupement familial avec son conjoint, de nationalité belge.

3. Le 7 février 2018, la partie défenderesse a pris une décision de rejet de cette demande.

4. Cette décision a été annulée par l'arrêt du Conseil n° 229 321 du 27 novembre 2019.

5. Le 4 mai 2020, la partie défenderesse a pris une nouvelle décision de rejet de la demande de visa de la requérante, qui lui a été notifiée le 11 mai 2020.

Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée en extrême urgence.

II. Recevabilité

II.1. Thèses des parties

A. Note d'observations

6.1. La partie adverse soulève une première exception de l'irrecevabilité de la demande de suspension en extrême urgence. Elle « observe que dans son recours, la partie requérante affirme qu'elle sollicite la suspension en extrême urgence conformément à l'article 39/82 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

6.2. Elle soutient, cependant, qu'il ressort du libellé du paragraphe 4, alinéa 2, de cette disposition qu'une demande de suspension en extrême urgence ne peut être introduite que contre une décision d'éloignement ou une décision de refoulement dont l'exécution est imminente. Elle explique que « la circonstance que l'article 39/82, § 1^{er}, de la loi précitée permet l'introduction d'une demande de suspension (ordinaire) à l'encontre de tout acte susceptible d'annulation en vertu de l'article 39/2 n'énerve pas le constat que son § 4 ne prévoit une procédure de suspension en extrême urgence que dans l'hypothèse où l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente ». Elle estime que « [d]ès lors que l'acte attaqué n'est pas une décision de ce type mais un refus de visa, il y a lieu de constater qu'aucun recours en extrême urgence ne peut être formé à son encontre et que le recours est par conséquent irrecevable ».

6.3. Elle dresse, à cet égard, un parallèle avec les termes de l'article 39/85 de la loi du 15 décembre 1980, similaires à ceux de l'article 39/82, § 4, alinéa 2, précité, et cite l'arrêt du Conseil n° 224 788 du 9 août 2019 qui a jugé qu'une demande de mesures provisoires en extrême urgence était irrecevable lorsqu'elle était dirigée contre un refus de visa de regroupement familial puisqu'il ne s'agit ni d'une mesure d'éloignement ni d'une décision de refoulement.

6.4. Elle ajoute que « si le Conseil s'interrogeait sur la compatibilité de l'article 39/82 de la loi du 15 décembre 1980 avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition ne prévoit pas la possibilité d'agir en extrême urgence contre un refus de visa, alors [elle lui] demande [...] de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle [à ce sujet] ».

B. Note en réplique

7. La partie requérante réplique en se référant à l'arrêt du Conseil n° 234 606 du 28 mars 2020. Elle cite le passage suivant de cet arrêt :

« 2.1.2. Le Conseil constate, pour sa part, que l'article 39/82, § 1er, alinéas 1er et 3, de la loi précitée du 15 décembre 1980 prévoit que « Lorsqu'un acte d'une autorité administrative est susceptible d'annulation en vertu de l'article 39/2, le Conseil est seul compétent pour ordonner la suspension de son exécution. [...] En cas d'extrême urgence, la suspension peut être ordonnée à titre provisoire sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues. [...] ».

Il s'en déduit une compétence générale du Conseil à l'égard d'une demande de suspension introduite, le cas échéant en extrême urgence, à l'encontre d'actes d'une autorité administrative, susceptibles d'annulation en vertu de l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980, au rang desquelles figurent les décisions de refus de visa.

L'article 39/82, § 4, alinéa 2, de la même loi, auquel la défenderesse se réfère régit, quant à lui, l'hypothèse particulière de l'étranger qui « fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente », soit une hypothèse qui n'est pas celle de l'espèce.

Cette lecture de la loi n'est pas réfutée par l'arrêt n° 141/2018, rendu le 18 octobre 2018 par la Cour constitutionnelle, qui répond à une question préjudicielle que lui avait posée le Conseil (arrêt n° 188 829, prononcé le 23 juin 2017), la Cour a en effet limité son examen à la différence de traitement entre des étrangers selon qu'ils introduisent une demande de suspension en extrême urgence contre une mesure d'éloignement ou de refoulement, ou contre une interdiction d'entrée (point B.5.4.) et a répondu à la question qui lui était posée, de la manière suivante : « L'article 39/82, § 1er et § 4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 [...] ne viole pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans l'interprétation selon laquelle une demande de suspension en extrême urgence ne peut être introduite contre une interdiction d'entrée ». Elle n'a dès lors pas tranché entre les interprétations concurrentes possibles de la loi. Cette conclusion n'apparaît donc pas pertinente en l'espèce, l'acte attaqué n'étant pas une interdiction d'entrée. (...)

2.1.3. Quant à la question préjudicielle, en vue de garantir l'effectivité du recours protégé par l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et considérant les circonstances particulières de la cause, notamment la gravité du péril invoqué et son imminence, le Conseil estime qu'il n'y a pas lieu de poser la question suggérée par la partie défenderesse dans la mesure où une telle procédure apparaît inconciliable avec la nécessité de prévenir un risque de traitement inhumain et dégradant prohibé par l'article 3 de la Convention précitée alors que cette dernière disposition a un caractère absolu ».

Elle ne développe pas autrement sa réponse à la première exception soulevée par la partie défenderesse.

II.2. Appréciation

8. L'article 39/82, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 dispose notamment comme suit :

« Lorsqu'un acte d'une autorité administrative est susceptible d'annulation en vertu de l'article 39/2, le Conseil est seul compétent pour ordonner la suspension de son exécution. [...]

En cas d'extrême urgence, la suspension peut être ordonnée à titre provisoire sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues.

Lorsque le requérant demande la suspension de l'exécution, il doit opter soit pour une suspension en extrême urgence, soit pour une suspension ordinaire[...].»

Le paragraphe 4 du même article indique notamment ceci :

«§ 4. Le président de la chambre ou le juge au contentieux des étrangers qu'il désigne statue dans les trente jours sur la demande de suspension. Si la suspension est ordonnée, il est statué sur la requête en annulation dans les quatre mois du prononcé de la décision juridictionnelle.

Lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, en particulier lorsqu'il est maintenu dans un lieu déterminé visé aux articles 74/8 et 74/9 ou est mis à la disposition du gouvernement, il peut, s'il n'en a pas encore demandé la suspension par la voie ordinaire, demander la suspension de l'exécution en extrême urgence de cette mesure dans le délai visé à l'article 39/57, § 1er, alinéa 3 [...].»

9. L'interprétation de ces dispositions a donné lieu à des divergences dans la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers quant à la question de la recevabilité d'une demande de suspension en extrême urgence de l'exécution d'une décision autre qu'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente. Des questions préjudicielles posées tant à la Cour constitutionnelle qu'à la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas permis de trancher la question dans un sens ou dans l'autre (v. notamment C.C. arrêt n°141/2018, 18 octobre 2018 - interdiction d'entrée - ; CJUE arrêt X. and X. c. Belgique du 7 mars 2017, X et X c. État belge, aff. c-638/16 PPU, - visas humanitaires - ; ord. de radiation du 24 octobre 2019, aff. C-671/19 et C-672/19, - visas étudiants-). Telle est précisément la raison pour laquelle il appartient à l'assemblée générale du Conseil de se pencher sur cette question « en vue de l'unité de la jurisprudence », comme le prévoit l'article 39/12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980.

10. La partie requérante se réfère dans sa note en réplique à un arrêt du Conseil qui retient une première interprétation. Selon celle-ci, l'article 39/82, § 1^{er}, de ladite loi confère au Conseil du contentieux des étrangers une compétence générale pour statuer sur des demandes de suspension introduites en extrême urgence, et ce, contre l'exécution de tout acte susceptible d'annulation. Quant à l'article 39/82, § 4, alinéa 2, de la loi, il est lu, dans cette interprétation, comme prévoyant un règlement spécifique pour une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente. Ce ne serait notamment que dans ce dernier cas que la demande doit être introduite dans le délai de cinq ou dix jours prévu à l'article 39/57, §1^{er}, alinéa 3, de la même loi. Il est donc, dans cette perspective, considéré que l'article 39/82 a créé une « double filière » pour la demande en suspension en extrême urgence, l'une « générale » visée au paragraphe 1^{er}, pour laquelle aucun délai n'est expressément prévu, et l'autre « spéciale », visée au paragraphe 4, pour laquelle des délais et des modalités spécifiques sont réglés par la loi (en ce sens, v. aussi M. Kaiser, « La réforme du contentieux des étrangers », in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, dir. H. Dumont, P. Jadoul, S. Van Drooghenbroeck, Bruxelles, La Chartre 2007, p.387).

11.1. Selon une deuxième interprétation, à laquelle se rallie la partie défenderesse, il découle de l'article 39/82, § 4, alinéa 2, de la même loi qu'une demande de suspension en extrême urgence ne peut être introduite que par un étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente et ce, dans le délai prévu par l'article 39/57, § 1^{er}, alinéa 3, de ladite loi.

Selon cette lecture, le paragraphe 1^{er} de l'article 39/82 n'est rien d'autre qu'une règle d'attribution de compétence : le Conseil est seul compétent pour ordonner la suspension de l'exécution d'une décision susceptible d'annulation. L'alinéa 2 de ce paragraphe indique que, lorsque cette compétence s'exerce en extrême urgence, elle peut s'exercer « à titre provisoire sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues ».

Quant au paragraphe 4, alinéa 2, il indique les circonstances et les délais dans lesquels la suspension de l'exécution d'une décision peut être sollicitée en extrême urgence : lorsqu'un étranger « fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente », « s'il n'en a pas encore demandé la suspension par la voie ordinaire » et « dans le délai visé à l'article 39/57, § 1^{er}, alinéa 3 ». Cette disposition contient, selon cette lecture, une règle de recevabilité *ratione materiae* (une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente), une règle de recevabilité *ratione personae* (l'étranger qui n'a pas encore introduit une demande de suspension ordinaire) et une règle de recevabilité *ratione temporis* (le délai visé à l'article 39/57, § 1^{er}, alinéa 3).

11.2. Selon cette lecture, il n'y a pas de contradiction entre l'attribution au seul Conseil de la compétence d'ordonner la suspension en extrême urgence de l'exécution d'une décision et la limitation de la possibilité de demander une telle suspension en extrême urgence à certaines décisions, dans certaines conditions et dans un certain délai. Le paragraphe 4, alinéa 2, ne ferait, en réalité, que circonscrire les conditions dans lesquelles peut s'exercer la compétence attribuée au Conseil par le paragraphe 1^{er}.

12. Il peut être soutenu, en faveur de cette deuxième interprétation, qu'elle est cohérente avec le contenu des autres dispositions de l'article 39/82. Ainsi, les paragraphes 2 et 3 fixent les conditions pour que la suspension de l'exécution d'un acte puisse être ordonnée et les modalités procédurales à respecter pour qu'une telle suspension puisse être valablement demandée, tout comme le paragraphe 4 dans son alinéa 2 et dans les alinéas suivants détermine les conditions spécifiques à l'introduction et à l'examen d'une demande de suspension introduite en extrême urgence.

13. Les deux lectures exposées ci-dessus s'appuient chacune sur des arguments de texte, sans avoir permis de dégager une solution univoque. Pour lever l'incertitude, il convient, dès lors, de rechercher quelle était l'intention du législateur. A cet égard, l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des étrangers mentionne ce qui suit :

« – une compétence d'annulation et de suspension pour les décisions de l'Office des Etrangers relatives à l'asile (examen Dublin) et aux autres matières du contentieux des étrangers (accès, séjour, établissement (immigration), décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides relatives aux demandes d'asile des ressortissants U.E. Ce n'est en principe pas suspensif de plein droit mais on peut demander la suspension ordinaire et en cas d'exécution forcée imminente, la suspension en extrême urgence. La compétence d'annulation et de suspension a le même contenu et la même portée que celle du Conseil d'État, si bien qu'il suffit de renvoyer à celle-ci » (Projet de loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des étrangers, Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n°2479/001, p.18).

Il se comprend de cet extrait que l'auteur du projet n'envisageait la possibilité de demander la suspension en extrême urgence que dans le seul cas d'une exécution forcée imminente, ce qui ne peut pas être le cas, par nature, d'une décision refusant d'octroyer un visa.

Lors des travaux préparatoires de la loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et devant le Conseil d'Etat, la Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration a, par ailleurs, présenté comme suit les modifications apportées par son projet de loi à l'article 39/82, § 4, de la loi :

« Ainsi, il est stipulé clairement qu'une procédure d'extrême urgence n'est possible que lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, en particulier parce qu'il est détenu dans un centre fermé, réside dans une maison de retour ou est mis à disposition du gouvernement, en vue de l'exécution de cette mesure d'éloignement ou de refoulement. Afin de clarifier, le délai pour introduire une procédure d'extrême urgence, prévu à l'article 39/57 de la loi, est rappelé » (Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et modifiant les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n°3445/001, p.10).

L'intention de l'auteur du projet était donc de lever toute ambiguïté sur la nature des actes qui pouvaient faire l'objet d'une demande de suspension en extrême urgence. Le commentaire de l'article 3 modifiant l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 confirme encore cette intention. Il se lit comme suit :

« Un nouveau délai est expressément prévu lorsque l'étranger entend introduire une demande de suspension de l'exécution d'une mesure en extrême urgence. En l'absence d'une disposition législative expresse, le délai était fixé par la jurisprudence du Conseil. Toutefois, la sécurité juridique requiert une disposition légale et claire » (Ibid. p.7).

Or, la seule disposition de cet article qui se rapporte à l'extrême urgence est l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, qui fixe les délais d'introduction de « la demande visée à l'article 39/82, § 4, alinéa 2 ». Il se déduit de la lecture combinée de l'article 39/57, § 1^{er}, alinéa 3, et du commentaire cité ci-dessus que l'auteur du projet n'envisageait pas de possibilité de demander la suspension de l'exécution d'une décision en extrême urgence dans une autre hypothèse que celle qui est visée à l'article 39/82, § 4, alinéa 2.

14. Ainsi, il apparaît que si la formulation initiale de l'article 39/82 de la loi a pu ouvrir la voie à une interprétation tolérant une « double filière », comme cela a été évoqué plus haut, l'exposé des motifs de la loi du 10 avril 2014 indique clairement que l'intention du législateur était, à tout le moins à ce moment, de lever l'ambiguïté sur ce point et de ne tolérer qu'une seule filière et de limiter la possibilité de demander la suspension de l'exécution d'un acte en extrême urgence à l'hypothèse d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente.

15. Dans le même sens, la circonstance que dans les alinéas 3 et suivants du paragraphe 4, tels qu'ils ont été insérés par la loi du 10 avril 2014 précitée, le législateur a circonscrit de manière très détaillée les conditions et les modalités procédurales de l'examen des demandes visées à l'alinéa 2, sans à aucun moment envisager les modalités du traitement d'une demande de suspension de l'exécution en extrême urgence d'une autre décision que celles qui sont visées dans cet alinéa 2, peut également être vue comme une indication supplémentaire qu'il n'a pas voulu envisager d'autres hypothèses dans lesquelles la suspension de l'exécution d'une décision pourrait être demandée en extrême urgence.

16. Il convient également de rappeler que le législateur a fixé comme règle générale qu'une décision individuelle dont l'annulation est demandée peut aussi faire l'objet d'une demande de suspension de son exécution. Dans cette perspective, la possibilité de formuler cette demande en extrême urgence constitue une exception qui déroge aux règles communes applicables à la demande de suspension. A cet égard, l'exposé des motifs de la loi du 10 avril 2014 souligne que « la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnelle et elle ne produit qu'un [sic] effet utile, mieux que la suspension ordinaire, si elle peut faire l'obstacle [sic] à l'exécution de la décision attaquée » (ibid. p.11). En ce qu'elles dérogent à la règle générale, les dispositions créant cette exception sont donc de stricte interprétation, ce qui va également dans le sens d'une restriction de la possibilité de mouvoir la procédure en extrême urgence à la seule hypothèse expressément visée par le législateur.

17. Par ailleurs, comme cela vient d'être indiqué, la procédure en extrême urgence est une procédure exceptionnelle. Elle réduit, entre autres, les droits de défense de la partie défenderesse au strict minimum, peut être diligentée avant même l'introduction d'un recours en annulation et impose tant au juge qu'aux parties le respect de délais très stricts. De plus, dans le cadre de cette procédure exceptionnelle, la suspension peut être ordonnée sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues. Ce caractère exceptionnel et dérogatoire a, notamment, été souligné par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 141/2018 du 18 octobre 2018 (point B. 8.2). Il est donc légitime et proportionné d'en limiter l'usage aux circonstances où elle constitue la seule manière de garantir l'effectivité du recours.

18. Tel n'est pas le cas lorsque, comme en l'espèce, une demande de visa est refusée. En effet, dans ce cas, la personne concernée dispose déjà d'une voie de recours effective par le biais du recours en suspension et en annulation. Pour rappel, le législateur a prévu un délai de trente jours pour statuer sur une demande de suspension ordinaire (article 39/82, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980) et, le cas échéant, la procédure des débats succincts (article 39/68, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 et article 36, RPCCE) permet de statuer directement sur le recours en annulation. Or, à la différence d'une suspension décidée en extrême urgence, qui ne contraint pas l'autorité à réexaminer la demande de visa, un arrêt d'annulation contraint cette dernière à prendre une nouvelle décision. La procédure ordinaire en suspension et en annulation offre donc à l'intéressé un remède plus efficace qu'une suspension décidée en extrême urgence tout en garantissant mieux les conditions d'un débat contradictoire, respectant notamment l'égalité des armes entre les parties.

19. La première exception d'irrecevabilité est fondée. La demande de suspendre en extrême urgence l'exécution de la décision refusant d'octroyer un visa à la requérante est irrecevable. Il n'y a par conséquent pas lieu d'examiner les autres exceptions soulevées par la partie défenderesse.

III. Dépens

20. En application de l'article 39/68-1, § 5, alinéas 3 et 4, de la loi du 15 décembre 1980, la décision sur le droit de rôle, ou son exemption, sera examinée, le cas échéant, à un stade ultérieur de la procédure.

PAR CES MOTIFS, L'ASSEMBLEE GENERALE DU CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article 1^{er}

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-quatre juin deux mille vingt par :

M. S. BODART,
M. G. DE BOECK,
M. M. WILMOTTE,
M. P. VANDERCAM,
Mme M. EKKA,
Mme M. DE HEMRICOURT DE GRUNNE,
M. M. MILOJKOWIC,
M. P. HARMEL,
Mme A. WIJNANTS,
M. O. ROISIN,
Mme M. GERGEAY,
Mme S. DE MUYLDER,
Mme C. DE GROOTE,
M. C. VERHAERT,
Mme L. BEN AYAD,

premier président,
président,
président de chambre,
président de chambre,
présidente de chambre,
juge au contentieux des étrangers,
greffier.

Le greffier,

Le président,

L. BEN AYAD

S. BODART