

2. CCE, 8 MAI 2018, N° 203 685

La décision de prolongation du délai de transfert sous le Règlement Dublin III est une décision administrative attaquable devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Matthieu Lys

A. Arrêt

Le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : C.C.E.) est saisi d'une requête, introduite le 10 août 2017, visant à obtenir la suspension et l'annulation d'une décision « tot verlenging van het akkoord voor (Dublin)-overdracht » (traduction littérale : la décision « de prolongation de l'accord en vue du transfert Dublin »).

Il s'agit d'un demandeur d'asile, de nationalité ghanéenne, qui a introduit une demande d'asile en Belgique le 21 novembre 2016, après avoir préalablement demandé la protection internationale de l'Italie le 16 juin 2015.

Le 2 décembre 2016, l'Office des étrangers (ci-après : O.E.) demande aux autorités italiennes de reprendre en charge le requérant, sur base de l'article 18, §1^{er}, b) du [Règlement Dublin III](#) (ci-après : RD III).

Les autorités italiennes n'ont pas répondu à cette demande dans le délai d'un mois prescrit par l'article 15 du RD III. L'O.E. confirma aux autorités italiennes le dépassement du délai par courrier du 27 janvier 2017. À la même date, le requérant reçoit une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire (annexe 26^{quater}). Le 21 février 2017, le requérant introduit un recours auprès du C.C.E. contre cette décision.

Le 2 juin 2017, alors que le demandeur d'asile est toujours sur le territoire belge, l'O.E. adresse un nouveau courrier aux autorités italiennes, dans lequel il informe ces dernières que le requérant est considéré comme étant en fuite, et que, dès lors, le délai de 6 mois prévu à l'article 29, §1^{er} du RD III doit être prolongé à 18 mois, sur base du paragraphe 2 du même article.

L'article 29, §1^{er} du RD III prévoit en effet, en son alinéa 1^{er}, que :

« Le transfert du demandeur ou d'une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), de l'État membre requérant vers l'État membre responsable s'effectue conformément au droit national de l'État membre requérant, après concertation entre les États membres concernés, dès qu'il est matériellement possible et, au plus tard, dans un délai de six mois à compter de l'acceptation par un autre État membre de la requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de la personne concernée ou de la décision définitive sur le recours ou la révision lorsque l'effet suspensif est accordé conformément à l'article 27, paragraphe 3. »

Lorsqu'un demandeur d'asile est considéré comme « en fuite », l'article 29, §2 du RD III prévoit en effet que :

« Si le transfert n'est pas exécuté dans le délai de six mois, l'État membre responsable est libéré de son obligation de prendre en charge ou de reprendre en charge la personne concernée et la responsabilité est alors transférée à l'État membre requérant. Ce délai peut être porté à un an »

au maximum s'il n'a pas pu être procédé au transfert en raison d'un emprisonnement de la personne concernée ou à dix-huit mois au maximum si la personne concernée prend la fuite. »

Le 18 juillet 2017, le C.C.E. rend un arrêt suite au recours introduit contre l'annexe 26^{quater}, dans lequel il constate que le délai de transfert de 6 mois prévu par l'article 29, §1^{er} du RD III est en principe expiré, et décide de rouvrir les débats pour permettre aux parties de donner leur point de vue quant à ce.

Le 28 juillet 2017, un fonctionnaire de l'O.E. écrit, en réponse à un courrier de l'avocat du demandeur d'asile, que « 'de verlenging van het akkoord voor de overdracht' naar Italië terecht is genomen » (traduction littérale : que « la prolongation de l'accord pour le transfert vers l'Italie a été décidée de manière correcte »). L'O.E. considère que l'accord de l'Italie en vue du transfert vaut désormais jusqu'au 3 juin 2018.

Le 10 août 2017, le demandeur d'asile introduit un recours auprès du C.C.E. contre cette décision de « prolongation de l'accord pour le transfert vers l'Italie ».

Le conseil du requérant avait demandé que les deux causes soient jointes : le recours introduit contre l'annexe 26^{quater} et le recours introduit contre la décision de prolongation du délai de transfert. Cette demande a été refusée par le C.C.E., qui a considéré qu'il devait d'abord décider en chambres réunies si la décision de prolongation du délai de transfert vers l'Italie était, ou non, une décision attaquant devant le Conseil.

Le C.C.E. structure son analyse en trois points :

- 1) Il s'attache tout d'abord à circonscrire précisément l'objet du recours ;
- 2) Il analyse ensuite la recevabilité du recours ;
- 3) Il juge enfin le fond de l'affaire.

1. L'objet du recours

On l'a dit : le recours est introduit contre une « décision de prolongation de l'accord pour un transfert en exécution du Règlement Dublin » ou, en d'autres termes, une décision de prolongation du délai de transfert de 6 à 18 mois en vertu de l'article 29, §2 du Règlement Dublin III.

Le C.C.E. considère que **ni** le courrier adressé par l'O.E. aux autorités italiennes le 2 juin 2017, dans lequel il informait ces dernières de la prolongation du délai de 6 à 18 mois, **ni** le courrier du 28 juillet 2017 adressé par l'O.E. à l'avocat du requérant, ne constituent l'objet du recours.

Le C.C.E. considère en effet que le courrier adressé par l'O.E. aux autorités italiennes ne constitue que la communication à ces dernières d'une décision préexistante, prise par les autorités belges, de prolongation du délai de 6 à 18 mois en raison de la fuite du requérant. Pour le C.C.E., il s'agit là d'une décision implicite, non écrite, mais existant nécessairement avant la communication par l'O.E. à l'Italie de la prolongation du délai de transfert.

Le C.C.E. rappelle alors qu'un recours peut certainement être introduit contre une décision implicite et non écrite, si son existence apparaît clairement des données de la cause, comme c'est le cas en l'espèce.

2. La recevabilité du recours

Pour l'état belge, la décision de prolongation du délai de transfert vers l'Italie ne constituerait pas une décision administrative attaquable devant le C.C.E., mais uniquement une mesure d'exécution de la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire – l'annexe 26^{quater}.

Le C.C.E. suit le raisonnement du requérant et, sur ce point, donne tort à l'état belge. Le C.C.E. considère qu'il s'agit bien d'une décision administrative attaquable devant lui. Après avoir rappelé la jurisprudence du Conseil d'état, il affirme qu'une décision de prolongation du délai de transfert en vertu du RD III constitue bien une décision administrative individuelle qui, étant susceptible d'affecter la situation juridique d'une personne, emporte des effets juridiques. Le C.C.E. rappelle à cet égard que, l'état belge n'étant pas obligé de prendre une décision de prolongation du délai de transfert, même en cas de fuite avérée, il met en œuvre une compétence discrétionnaire, et ne se borne pas à prendre une mesure d'exécution d'une annexe 26^{quater} préalablement notifiée. Le C.C.E. lève toute ambiguïté quant au fait que seul l'état belge est à même de constater qu'un demandeur d'asile sur son territoire est en fuite ou ne l'est pas. C'est donc bien lui, état requérant, qui prend la décision de prolongation du délai de transfert.

Il est intéressant de souligner que, outre la jurisprudence classique du Conseil d'état, le C.C.E. ancre sa position dans la jurisprudence récente de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : C.J.U.E.) relative au RD III, et en particulier les arrêts *Majid Shiri* du 25 octobre 2017 et *Ghezelbash* du 7 juin 2016 (voy. *infra*).

3. L'obligation de motivation et de communication des motifs des décisions administratives, une composante du principe général du respect des droits de la défense

Après avoir rappelé l'interprétation donnée par la C.J.U.E. des articles 41 et 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, le C.C.E. insiste sur l'obligation, pour l'état belge, d'indiquer dans sa décision les motifs qui les sous-tendent. Cette obligation fait partie intégrale du respect des droits de la défense, principe général du droit de l'Union.

En l'espèce, le C.C.E. rappelle que la C.J.U.E. n'a pas encore donné d'interprétation de la notion de « fuite » au sens de l'article 29, §2 du RD III. Il faudra pour cela sans doute attendre l'issue de l'affaire C-163/17, *Abubacarr Jawo c. Allemagne*, question préjudicielle actuellement pendante devant la Cour et portant entre autres sur cette question.

Le C.C.E. rappelle ici qu'il a déjà clairement établi, dans sa jurisprudence, que le dépassement du délai de 6 mois prévu à l'article 29, §1^{er} du RD III entraînait un transfert de responsabilité vers l'état membre dans lequel se trouve le demandeur d'asile, citant le considérant 39 de l'arrêt *Shiri* précité (C-201/16).

En conséquence, lorsque l'état qui requiert le transfert d'un demandeur d'asile, en application du RD III, considère que le délai de transfert peut être porté à 18 mois au lieu des 6 normalement prévus, il utilise son pouvoir d'appréciation et doit prendre une nouvelle décision.

Considérer qu'un demandeur d'asile est en « fuite » suppose nécessairement, pour le C.C.E., que l'O.E. ait examiné toute une série d'éléments factuels et/ou de comportements du demandeur d'asile

dont ressortirait, à son avis, une volonté de se cacher des autorités¹. Ce faisant, l'O.E. dispose d'une réelle marge d'appréciation. C'est précisément pour cette raison que le C.C.E., rappelant les principes bien établis dans l'arrêt *Boujlida* de la C.J.U.E., considère que, au vu du principe général de bonne administration et du respect des droits de la défense, de telles décisions de prolongation du délai de transfert à 18 mois doivent être motivées pour offrir au demandeur d'asile concerné la possibilité d'en contester la légalité devant un juge, qui doit pouvoir exercer un contrôle complet de la validité de ces décisions.

Il est intéressant de noter que le C.C.E. applique au cas d'espèce un des principaux enseignements de l'arrêt *Mahdi* de la C.J.U.E., relatif aux décisions de prolongation de la détention, en insistant sur l'obligation de formalisation **écrite** des motifs d'une décision de prolongation de transfert Dublin, même si l'article 29 du RD III n'impose pas qu'une telle décision soit formalisée par écrit. Il s'agit bien d'une application par analogie des enseignements de l'arrêt *Mahdi*, le C.C.E. insistant également sur l'importance pour le requérant de connaître les motifs d'une telle décision.

Le C.C.E. constate qu'en l'espèce, s'agissant d'une décision implicite et non communiquée au requérant, l'état belge reste en défaut d'avoir communiqué par écrit au requérant les motifs de la prolongation du délai de transfert à 18 mois, en violation du droit de l'Union, et plus spécifiquement du principe général de bonne administration et de l'obligation de motivation.

En conséquence, le C.C.E. annule la décision attaquée.

B. Éclairage

L'arrêt commenté vient encadrer à bon escient l'application de l'article 29, §2 du RD III, qui faisait l'objet d'une pratique contestable de l'O.E. L'intérêt dans l'arrêt commenté tient en trois points :

- 1) La confirmation du fait que les décisions de prolongation du délai de transfert en exécution du RD III sont des décisions administratives attaquables devant le C.C.E. ;
- 2) L'exigence de formalisation écrite de telles décisions administratives de prolongation du délai de transfert en application du RD III ;
- 3) L'ancrage du raisonnement du juge dans le principe général de droit de l'Union du respect des droits de la défense, et le rappel de deux fils rouges importants de la jurisprudence luxembourgeoise relative au RD III : l'objectif de célérité dans la détermination de l'état responsable de la demande d'asile et l'effectivité des recours qui doivent exister en droit interne pour contester toute application erronée des dispositions du RD III.

1. Une décision administrative attaquable devant le C.C.E.

Dans un précédent commentaire publié dans ces *Cahiers*², nous avons pointé les nombreux problèmes que soulevait la prise par l'O.E. de décisions de prolongation du délai de transfert en exécution du RD III : absence de transparence, absence de notification, absence de motivation, etc.

¹ Le terme néerlandais utilisé au paragraphe 2 de l'article 29 du RD III est « onderduiken », ce qui signifie « se cacher » et non précisément être en fuite.

² J. HARDY et M. LYS, « Le contrôle juridictionnel de la décision de prolongation du délai de transfert sous le Règlement Dublin III », *Cahiers de l'EDEM*, août 2017, pp. 3 et 7.

Nous affirmons, à l'occasion de ce commentaire, que les décisions de prolongation du délai de transfert « Dublin » font partie des « décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » à l'encontre desquelles un recours de légalité devait pouvoir être introduit devant le C.C.E.

Le C.C.E. confirme, dans l'arrêt commenté, que de telles décisions constituent bel et bien des décisions administratives attaquables devant lui.

Une décision de prolongation du délai de transfert répond en effet à la définition de ce qu'est une « décision administrative », soit un acte unilatéral produisant des effets juridiques, ou empêchant de tels effets de se produire³, un acte « qui affecte l'ordonnancement juridique »⁴.

En outre, le C.C.E. insiste sur le fait que, le transfert de la compétence à la Belgique à l'échéance du délai de 6 mois s'opérant sans qu'une nouvelle décision ne doive être prise (C.C.E., 26 mai 2016, n° 168 413 ; CCE, 14 avril 2016, n° 165 833), une décision prolongation du délai de transfert à 18 mois implique forcément l'usage d'une marge d'appréciation par les autorités belges, empêchant de telles décisions de pouvoir être considérées comme des mesures de simple exécution d'une annexe 26^{quater} préexistante.

En d'autres termes, le C.C.E. confirme bien que la prolongation du délai de transfert résulte de la mise en œuvre d'une compétence *facultative* de la partie défenderesse, qui doit faire valoir une situation de « fuite ».

La décision de prolongation du délai de transfert, constitue donc bel et bien une décision administrative attaquable devant lui.

Cette décision de prolongation du délai de transfert est, en l'espèce, implicite et non écrite, mais le C.C.E. rappelle que cela n'empêche nullement d'introduire un recours auprès de lui.

2. L'exigence d'une formalisation écrite des décisions de prolongation du délai de transfert en application du RD III

Toujours dans le même commentaire précédemment publié dans ces *Cahiers*⁵, nous avons souligné que, en pratique, les décisions de prolongation du délai de transfert prises en exécution du RD III ne sont jamais notifiées au demandeur d'asile, alors qu'elles devraient l'être en vertu de l'article 62, §§2 et 3 de la loi du 15 décembre 1980 et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Nous plaidions pour une notification en bonne et due forme de ces décisions, dans un souci de respect du contradictoire, du respect des droits de la défense et du respect de l'égalité des armes.

Il semble que le C.C.E. valide cette attente. Nous avons en effet rappelé *supra* que le C.C.E. applique au cas d'espèce un des principaux enseignements de l'arrêt *Mahdi* de la C.J.U.E., relatif aux décisions de prolongation de la détention, en insistant sur l'obligation de formalisation **écrite** des motifs d'une décision de prolongation de transfert « Dublin ». Il s'agit là, pour le C.C.E., de la seule façon de

³ P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Liège, Ed. Collection Scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1997, p. 457 ; C.C.E., 17 février 2010, n° 38 841 ; C.C.E., 29 avril 2010, n° 42 563 ; C.C.E., 13 octobre 2009, n° 32 609.

⁴ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 25 ;

⁵ J. HARDY et M. LYS, *op. cit.*, pp. 7-8.

respecter le principe général de droit européen de bonne administration et de motivation des décisions, de même que les droits de la défense des demandeurs d'asile.

Une telle exigence s'ancrant dans le respect de droits procéduraux fondamentaux, il devrait logiquement en découler, dans le chef de l'O.E., une obligation de notification de cette décision à l'étranger concerné. Le fait que l'étranger puisse être considéré comme « en fuite » par l'administration, ne permet pas à celle-ci d'échapper à cette obligation, l'O.E. étant très régulièrement informé des changements de lieux de résidence de l'étranger, ou le domicile élu pouvant se faire chez son avocat.

En tout état de cause, il n'est pas inutile de rappeler ici que l'absence de notification d'une telle décision entraîne l'absence de point de départ du délai de recours, conformément à la règle consacrée par l'article 2, 4° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

3. Une exigence forte du respect des droits procéduraux des demandeurs d'asile

Il est frappant de constater, dans l'arrêt commenté, que le C.C.E. ancre tout son raisonnement, dans le droit de l'Union européenne, et ce à deux niveaux.

D'une part, l'arrêt rappelle la grande attention portée par le droit de l'Union européenne aux droits procéduraux des demandeurs d'asile, dont le plus central est peut-être le principe général du respect des droits de la défense. Les références nombreuses à la jurisprudence de la C.J.U.E., et singulièrement aux arrêts *Boujlida* et *Mahdi*, sont éclairantes à cet égard.

D'autre part, le C.C.E. procède à une lecture des dispositions du RD III au travers des fils rouges transversaux dégagés par la jurisprudence luxembourgeoise : l'exigence de célérité dans la détermination de l'état responsable du traitement d'une demande d'asile sans sacrifier la protection juridictionnelle des demandeurs d'asile, et l'exigence d'un recours effectif pouvant efficacement remédier à toute application incorrecte des dispositions du RD III.

La Cour de Luxembourg a en effet déjà rappelé que le droit à un recours effectif prévu dans le Règlement (art. 27) devait permettre de « vérifier si les critères de responsabilité fixés par le législateur de l'Union ont été correctement appliqués », et que « le législateur de l'Union n'a pas entendu sacrifier la protection juridictionnelle des demandeurs d'asile à l'exigence de célérité dans le traitement des demandes d'asile » (C.J.U.E., arrêt du 29 janvier 2009, *Petrosian*, C-19/08, EU:C:2009:41 ; C.J.U.E., arrêt du 26 juillet 2017, *Tsegezab Mengesteab*, C-670/16, EU:C:2017:587). Elle a en outre eu l'occasion d'insister sur la « protection octroyée aux demandeurs, celle-ci étant notamment assurée par une protection juridictionnelle effective et complète », que le Règlement prévoit en « garantissant, notamment, la possibilité d'introduire un recours contre une décision de transfert prise à son égard, pouvant porter sur l'examen de l'application de ce règlement, y compris le respect des garanties procédurales prévues par ledit règlement (C.J.U.E., arrêt du 26 juillet 2017, *Tsegezab Mengesteab*, C-670/16, EU:C:2017:587 ; C.J.U.E., arrêt du 7 juin 2016, *Karim*, C-155/15, EU:C:2016:410, point 22 ». La Cour précise encore dans sa jurisprudence que les « procédures de prise en charge et de reprise en charge qui doivent obligatoirement être conduites en conformité avec les règles énoncées, notamment, au chapitre VI dudit règlement » qui doivent « être menées dans le respect d'une série de délais impératifs » (C.J.U.E., arrêt du 26 juillet 2017, *Tsegezab Mengesteab*, C-670/16, EU:C:2017:587).

Dans l'arrêt commenté, le C.C.E. a tiré à cet égard les enseignements de l'arrêt [Ghezelbash](#) du 7 juin 2016, en considérant que le droit au recours effectif, prévu à l'article 27 du RD III, implique qu'un demandeur d'asile doit pouvoir invoquer, dans le cadre d'un recours, l'application erronée de ce Règlement à sa situation factuelle et juridique personnelle.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : [C.C.E., 8 mai 2018, n° 203 685](#).

Doctrine :

- J. HARDY et M. LYS, « Le contrôle juridictionnel de la décision de prolongation du délai de transfert sous le Règlement Dublin III », *Newsletter EDEM*, août 2017 ;
- M. PÂQUES, *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017.

Pour citer cette note : M. LYS, « La décision de prolongation du délai de transfert sous le Règlement Dublin III est une décision administrative attaquable devant le Conseil du contentieux des étrangers », *Cahiers de l'EDEM*, août 2018.