



Date de réception : 18/03/2024



Id Publié	:	C-54/24
Numéro de pièce	:	1
Numéro de registre	:	1281031
Date de dépôt	:	26/01/2024
Date d'inscription au registre	:	26/01/2024
Type de pièce	:	Demande de décision préjudicielle
<hr/>		
	:	Pièce
Référence du dépôt effectué par e-Curia	:	DC200319
Numéro de fichier	:	1
Auteur du dépôt	:	De Cooman Carine (J359614)

Arrêt

n° 300 350 du 22 janvier 2024
dans l'affaire X / CR / VK

En cause : X

ayant élu domicile : au cabinet de Maître I. ELMOUDEN
Amerikalei 95
2000 ANTWERPEN

contre :

le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

LES CHAMBRES RÉUNIES DU CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS,

Vu la requête introduite le 4 décembre 2023 par X, qui déclare être de nationalité marocaine, contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après dénommé « le Commissaire général »), prise le 20 novembre 2023.

Vu les articles 51/4 et 39/77 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vu le dossier administratif.

Vu l'arrêt interlocutoire n° 299 335 du 21 décembre 2023.

Vu l'ordonnance du 21 décembre 2023 convoquant les parties à l'audience en chambres réunies du 3 janvier 2024.

Entendu, en son rapport, R. HANGANU, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, la partie requérante assistée par Me I. ELMOUDEN, avocat, et S. GOSSERIES, attaché, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, RENDENT L'ARRET SUIVANT :

1. L'acte attaqué

Le recours est dirigé contre une décision de refus du statut de réfugié et refus du statut de protection subsidiaire, prise par le Commissaire général, qui est motivée comme suit :

« Ce dossier a trait à une situation pour laquelle l'article 57/6, § 2 de la Loi sur les étrangers prescrit qu'une décision doit être prise en priorité.

Le 19 octobre 2023, de 14h18 à 17h37, vous avez été entendue par le Commissariat général, assistée d'une interprète maîtrisant l'arabe. Votre avocat, Maître [I.E.], était présent pendant toute la durée de l'entretien personnel.

A. Faits invoqués

Vous êtes de nationalité marocaine et d'origine arabe. Vous êtes née le [...], dans la ville de Rabat, capitale du Maroc. A l'appui de votre demande de protection internationale, vous invoquez les faits suivants.

Après votre mariage en Belgique en août 2002 et avoir donné naissance à vos deux fils, [R.] en Belg[ique] et [Z.] à Rabat, vous avez été vous installer avec votre mari en Libye, dans les environs de Tripoli. Vous y avez vécu légalement grâce à des titres de séjour consécutifs.

Au début du mois de juin 2023, vous constatez que vos fils ne rentrent pas de l'école. Vous passez une nuit dans l'angoisse absolue de ne pas savoir où ils se trouvent. Le lendemain, ils finissent pas revenir et vous expliquent qu'ils ont été approchés par un groupe armé pour prendre part aux activités du groupe. Vous craignez pour leurs vies et décidez de quitter le pays. En seulement quelques heures, vous quittez la maison et vous rendez dans un appartement proche de l'aéroport. Vous partez ensuite vers le Maroc en faisant un passage par la Tunisie et atterrissez à Casablanca le 6 juin 2023. Vous trouvez un logement dans la ville de Tmara, que vous pouvez vous permettre de louer le temps de faire les faux papiers nécessaires au voyage pour la Belgique. Durant votre séjour au Maroc, vos fils vont être à plusieurs reprises victimes d'agressions racistes en raisons de leurs origines libyennes. Après approximativement un mois, vous constatez qu'une voiture dans laquelle se trouvent plusieurs hommes barbus semble vous suivre. Vous avez même l'impression d'être observée. Malgré votre souhait de ne pas affoler vos enfants, vous faites part de votre intuition à vos fils, qui confirment tous les deux avoir remarqué la même chose. Vous diminuez alors au maximum les sorties et constatez que ces hommes restent dans les environs, peu importe où vous allez.

Le 1^{er} septembre, alors que vous éprouvez des difficultés à trouver le sommeil, vous entendez des bruits qui vous font d'abord penser à des chats. Cependant, en raison des problèmes de vos fils, vous n'avez pas la conscience tranquille et décidez de vérifier la cause de ces bruits. Vous découvrez alors qu'un homme tente de rentrer par la fenêtre et deux autres sont en train de travailler la porte. Vous paniquez et vous mettez à hurler, ce qui réveille les enfants qui sont à leur tour pris de panique. En raison du chaos total, les voisins finissent par se réveiller et leur présence entraine la fuite des hommes qui tentaient de rentrer chez vous.

Le lendemain, vous décidez qu'il faut quitter Tmara pour vous rendre à Marrakech. Vous restez pendant 11 jours dans le quartier al-Riyad. En raison du tremblement de terre et du chaos qui s'en suit, votre départ est légèrement entravé. Vous partez vivre à Casablanca 4 à 5 jours avant d'enfin pouvoir quitter le Maroc en direction de la Belgique. Vous arrivez en Belgique le 17 septembre 2023 et introduisez le jour même votre demande de protection internationale.

Pour appuyer votre demande, vous présentez les documents suivants : (1) une traduction de votre acte de mariage, (2) une copie de votre composition familiale et sa traduction, (3) votre livret de famille, (4) l'acte de naissance de [R.], (5) un document de voyage temporaire libyen concernant [R.], (6) des copies de la 1^{ère} page de plusieurs passeports libyens concernant [R.] (ancien et actuel), (7) une copie d'une attestation de réussite scolaire pour [R.], (8) une copie de la carte orange de votre mari et de son annexe 26, (9) une copie d'une attestation psychologique concernant votre mari, (10) des copies de la 1^{ère} page de plusieurs passeports libyens de [Z.], (11) l'acte de naissance de [Z.] et sa traduction, (12) un schéma de rendez-vous psychologiques en Belgique, (13) des copies visas de séjour octroyés en Libye vous concernant, (14) une copie de la première page du passeport de votre fille [L.], (15) une copie de l'acte de naissance de votre fille [L.], (16) une copie de la première page du passeport de votre fille [N.], (17) une copie du certificat de résidence et de l'acte de naissance de votre fille [N.], (18) une copie de l'historique de résidence de votre mari en Belgique, (19) une copie d'une plainte déposée par votre mari en Libye, (20) une série d'articles de presse sur la situation générale en Libye, (21) des documents supplémentaires concernant la réussite scolaire de [R.] et (22) la photo de [Z.] prise lors du recrutement forcé, un rapport ONU sur la situation en Libye, une deuxième copie de la plainte déposée par votre mari et la décision de maintien dans un lieu situé à la frontière [R.], par mail.

B. Motivation

Après une analyse approfondie de l'ensemble des éléments de votre dossier administratif, relevons tout d'abord que vous n'avez fait connaître aucun élément dont il pourrait ressortir des besoins procéduraux spéciaux et que le Commissariat général (CGRA) n'a de son côté constaté aucun besoin procédural spécial dans votre chef.

*Par conséquent, aucune mesure de soutien spécifique n'a été prise à votre égard, étant donné qu'il peut être raisonnablement considéré que vos droits sont respectés dans le cadre de votre procédure d'asile et que, dans les circonstances présentes, vous pouvez remplir les obligations qui vous incombent.
[...]*

C. Conclusion

Sur base des éléments figurant dans votre dossier, je constate que vous ne pouvez pas être reconnu(e) comme réfugié(e) au sens de l'article 48/3 de la loi sur les étrangers. Vous n'entrez pas non plus en considération pour le statut de protection subsidiaire au sens de l'article 48/4 de la loi sur les étrangers ».

2. Les rétroactes

2.1. Le 17 septembre 2023, la requérante est arrivée en avion à *Brussels Airport* et a introduit une demande de protection internationale, le même jour.

2.2. Le 17 septembre 2023, le Ministre a pris une décision de refus d'entrée (annexe 11 – refoulement), et une « Décision de maintien dans un lieu déterminé situé à la frontière », en l'espèce, le lieu d'hébergement situé à Sint Gillis Waas, sur la base de l'article 74/5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : la loi du 15 décembre 1980).

2.3. Le 27 septembre 2023, l'Office des étrangers, après avoir recueilli les déclarations de la requérante, a transmis le dossier au Commissaire général, lequel l'a reçu le 28 septembre 2023.

2.4. Le 5 octobre 2023, le Commissaire général a invité la requérante à un entretien personnel, prévu le 19 octobre 2023 à 10h00.

2.5. Le 19 octobre 2023, la requérante a été entendue de 14h18 à 17h37 par le Commissariat général, en présence d'un interprète maîtrisant l'arabe et de son avocat.

2.6. Le 26 octobre 2023, le commissaire général a pris une décision intitulée « examen ultérieur (frontière) ».

2.7. Le 13 octobre 2023, le Ministre a pris, sur la base de l'article 74/6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, une « décision de maintien dans un lieu déterminé » (annexe 39bis), laquelle mentionne :

« Considérant que l'intéressée s'est vue refuser l'accès au territoire en date du 17.09.2023, car elle n'était pas en possession des documents prévus à l'art. 2 de la loi des étrangers et qu'elle ne remplissait pas les conditions d'entrée prévues à l'article 3 de la loi des Etrangers (art. 3, §1,1°/2°) ;

Considérant que l'intéressée a introduit une demande de protection internationale le 17.09.2023;

Considérant qu'aucune décision n'a été prise par le Commissaire général aux réfugiés et apatrides dans les quatre semaines après la demande de protection internationale, l'intéressée est autorisé à entrer dans le Royaume conformément à l'article 74/5, § 4, 5° de la loi des étrangers ;

Le délégué de la Ministre de l'Asile et de la Migration juge cependant sur la base d'un examen individuel le maintien de l'intéressée nécessaire conformément à l'article 74/6 §1, 2° pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si le demandeur n'était pas maintenue, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur ;

Le maintien est estimé nécessaire car l'intéressée se présente à la frontière avec un passeport marocain dépourvu d'un visa valable pour entrer sur le territoire. L'intéressée était en effet en transit vers Istanbul mais envisage un long séjour en Belgique car elle a introduit une demande de protection internationale. L'intéressée s'est vu notifier une décision de refus d'entrée (annexe 11 - refoulement) le 17.09.2023 car elle n'était pas en possession d'un visa valable pour pénétrer sur le territoire.

Puisque l'intéressée est venue dans le Royaume à des fins autres que celles pour lesquelles elle a introduit une demande de protection internationale ou de séjour, le maintien est estimé nécessaire à cause du risque de fuite du requérant, pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si le demandeur n'était pas maintenue »

Cette nouvelle décision n'a entraîné aucun changement physique et effectif du lieu de maintien de la requérante, laquelle est restée maintenue dans un lieu d'hébergement situé à Sint Gillis Waas.

2.8. Le 20 novembre 2023, le Commissaire général a pris une décision de refus du statut de réfugié et refus de statut de protection subsidiaire, laquelle a été notifiée à la requérante en date du 27 novembre 2023.

2.9. Par requête du 4 décembre 2023, la requérante a introduit un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : le Conseil).

2.10. La partie défenderesse a formulé, lors de l'audience du 20 décembre 2023, une demande de renvoi devant les chambres réunies du Conseil en vue de l'unité de la jurisprudence relative à l'application de la procédure à la frontière en droit belge.

2.11. L'audience devant les chambres réunies du Conseil s'est déroulée le 3 janvier 2024.

3. Les thèses des parties

3.1. La partie requérante

3.1.1. La partie requérante prend, notamment, un troisième moyen de la violation de l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980.

Après des considérations théoriques et jurisprudentielles, la partie requérante soutient que « Il ressort de ce qui précède que les demandes de protection internationale présentées aux frontières du Royaume par des étrangers qui ne satisfont pas aux conditions fixées aux articles 2 et 3 de la Loi sur les étrangers sont examinées par les instances d'asile belges selon une procédure spécifique dite "procédure à la frontière". Dans ces cas, la demande de protection internationale est examinée, dans un bref délai, directement à la frontière.

[...]

La partie requérante est hébergée dans un lieu déterminé conformément à l'article 74/9 de la loi sur les étrangers.

Le 17.09.2023, toute la famille a introduit conjointement une demande de protection internationale à l'aéroport. Cette demande a été transmise à la partie défenderesse le 28.09.2023.

À partir de ce moment, la partie défenderesse disposait de quatre semaines pour prendre une décision sur le fond ou sur la recevabilité. Cela est considéré comme un délai de forclusion, comme l'a jugé votre Conseil (CCE 10 août 2023, n° 292.804) [...] Cependant, la partie défenderesse n'a pris une décision sur fond que le 20.11.2023, bien au-delà du délai de quatre semaines ».

Dans le dispositif de son recours, la partie requérante demande au Conseil ce qui suit : « À titre primordiale elle Vous sollicite de lui octroyer le statut de réfugié.

À titre subsidiaire elle sollicite l'octro[i] de la protection subsidiaire.

À titre infiniment subsidiaire elle sollicite l'annulation de la décision attaquée ».

3.1.2. La partie requérante joint, à sa requête, les documents suivants :

« [...]

3. *General Country of Origin Information Report – Libya, février 2023*

4. *Amnesty International, The state of the world's human rights – Libya 2022-23*

5. *Annexe 26 de [G.B.]*

6. *Mail du conseil au CGRA du 17.10.2023*

7. *THE NEW ARAB, "Morocco will reopen consulates in Libya's Tripoli and Benghazi: foreign ministry", 20 juin 2023*

8.1. *Passeport [Z.]*

8.2. *Passeport [R.]*

8.3. *Passeport [N.]*

8.4. *Passeport [L.]*

9. HUMAN RIGHTS WATCH "Trapped: How male guardianship policies restrict women's travel and mobility in the Middle-East and North-Africa", juillet 2023
10. AFRICA LEGAL NEWS, "Here is what you don't about child's guardianship and custody in Morocco", 15 janvier 2023
11. DEMARCHES MAROC, "Comment obtenir la nationalité marocaine, 26 octobre 2022
12. SWP, "Libya's Militias Have Become the State", 25 juillet 2023
13. EUAA, "Human rights abuses against civilians with Libyan nationality by the state authorities and armed militias in Libya", 25 juillet 2023
14. UNHCR "Positions on return to Libya (update II)" septembre 2018
15. UNHCR "POSITION ON THE DESIGNATIONS OF LIBYA AS A SAFE THIRD COUNTRY AND AS A PLACE OF SAFETY FOR THE PURPOSE OF DISEMBARKATION FOLLOWING RESCUE AT SEA", septembre 2020
16. USDOS, " 2023 Trafficking in Persons Report: Libya ».

3.1.3. La partie requérante a versé, au dossier de la procédure, des notes complémentaires en date du 19 décembre 2023 (pièce 14) du 2 janvier 2024 (pièce 21), du 3 janvier 2024 (pièce 24) relatives au suivi psychologique de la requérante et à la situation en Libye.

3.1.4. Interrogée sur l'application de l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980, la partie requérante a insisté d'une part, sur l'argumentation développée dans sa requête relative à la violation de l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980 et, d'autre part, sur la vulnérabilité psychologique de la requérante en se référant aux notes complémentaires qui ont été produites. En outre, elle s'est référée aux arrêts 294 093 du 12 septembre 2023 et 294 112 du 13 septembre 2023, rendus à trois juges¹.

La partie requérante a informé le Conseil de la libération, le 29 décembre 2023, de la requérante mais n'a, toutefois, déposé aucun document, à cet égard.

3.2. La partie défenderesse

3.2.1. Par le biais d'une note complémentaire du 19 décembre 2023, la partie défenderesse a versé, au dossier de la procédure, une copie de la « décision de maintien dans un lieu déterminé » (annexe 39bis) datant du 13 octobre 2023 (dossier de la procédure, pièce 16).

3.2.2. Interrogée à l'audience du 3 janvier 2024 sur l'application de l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980, la partie défenderesse La partie défenderesse a rappelé que la requérante a introduit sa demande de protection le 17 septembre 2023. Le délai de quatre semaines visé à l'article 57/6/4, alinéa 3 et à l'article 74/5, §4, 5° venait à échéance le vendredi 15 octobre 2023. A cette échéance, la requérante a été autorisée à entrer dans le Royaume et la décision de maintien à la frontière est devenue caduque. A cet égard, elle a précisé que si la requérante est encore en situation de maintien au-delà de cette échéance, il s'agit nécessairement d'un maintien sur le territoire, sur base d'une nouvelle décision de maintien prise en exécution de l'article 74/6 de la loi du 15 décembre 1980. En outre, la partie défenderesse a soutenu que la requérante a été autorisée à accéder au territoire conformément à l'article 74/5 § 4 5° , étant donné que la partie défenderesse n'a pas pris de décision dans le délai de quatre semaines à compter de l'introduction de sa demande de protection internationale. Comme démontré par l'annexe 39bis, l'Office des Etrangers a estimé que le maintien de la requérante devait se poursuivre conformément à l'article 74/6 §1^{er}, 2°, de la loi du 15 décembre 1980. A cet égard, elle a fait valoir que ce maintien qui s'est fait initialement au lieu d'hébergement de Sint Gillis Waas en tant que lieu réputé à la frontière, s'est prolongé dans ce même lieu de maintien en tant que lieu situé sur le territoire. Par ailleurs, elle a affirmé que dans la mesure où la requérante a pu accéder au territoire dès le 15 octobre 2023, la procédure frontière ne trouvait plus à s'appliquer dès cette date, de sorte que le Commissaire général n'était plus limitée matériellement et temporellement et pouvait prendre une décision d'irrecevabilité sans commettre d'irrégularité substantielle.

¹ La grande majorité des arrêts rendus par le Conseil est disponible sur www.cce-rvv.be.
https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294112.an_.pdf
https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294093.an_.pdf

4. L'examen du recours

4.1. Le droit de l'Union et le droit national applicable

4.1.1. Le droit de l'Union

4.1.1.1. La directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 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) (ci-après : la directive 2013/32/UE)

L'article 16 de la directive 2013/32/UE, intitulé « contenu de l'entretien personnel », mentionne :

« Lorsqu'elle mène un entretien personnel sur le fond d'une demande de protection internationale, l'autorité responsable de la détermination veille à ce que le demandeur ait la possibilité concrète de présenter les éléments nécessaires pour étayer sa demande de manière aussi complète que possible, conformément à l'article 4 de la directive 2011/95/UE. Cela inclut la possibilité de fournir une explication concernant les éléments qui pourraient manquer et/ou toute incohérence ou contradiction dans les déclarations du demandeur. ».

L'article 17 de la directive 2013/32/UE, intitulé « enregistrement de l'entretien personnel et rapport le concernant », mentionne :

« [...] »

5. Le demandeur et son conseil juridique ou d'autres conseillers juridiques, tels qu'ils sont définis à l'article 23, ont accès au rapport ou à la transcription et, le cas échéant, à l'enregistrement, avant que l'autorité responsable de la détermination prenne une décision.

Lorsqu'ils prévoient à la fois la transcription et l'enregistrement de l'entretien personnel, les États membres ne sont pas tenus d'accorder l'accès à l'enregistrement dans le cadre des procédures en première instance visées au chapitre III. En pareil cas, ils accordent toutefois l'accès à l'enregistrement dans le cadre des procédures de recours visées au chapitre V.

Sans préjudice du paragraphe 3 du présent article, lorsque la demande est examinée conformément à l'article 31, paragraphe 8, les États membres peuvent prévoir que l'accès au rapport ou à la transcription et, le cas échéant, à l'enregistrement, est accordé au moment où la décision est prise. ».

L'article 31 de la directive 2013/32/UE, intitulé « procédure d'examen », mentionne :

« 1. Les États membres traitent les demandes de protection internationale dans le cadre d'une procédure d'examen conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II.

2. Les États membres veillent à ce que la procédure d'examen soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif.

3. Les États membres veillent à ce que la procédure d'examen soit menée à terme dans les six mois à compter de l'introduction de la demande.

Lorsqu'une demande est soumise à la procédure définie par le règlement (UE) no 604/2013, le délai de six mois commence à courir à partir du moment où l'État membre responsable de son examen a été déterminé conformément à ce règlement et où le demandeur se trouve sur le territoire de cet État membre et a été pris en charge par l'autorité compétente.

Les États membres peuvent prolonger le délai de six mois visé au présent paragraphe d'une durée ne pouvant excéder neuf mois supplémentaires lorsque:

a) des questions factuelles et/ou juridiques complexes entrent en jeu;

b) du fait qu'un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides demandent simultanément une protection internationale, il est très difficile, en pratique, de conclure la procédure dans le délai de six mois;

c) le retard peut être clairement imputé au non-respect, par le demandeur, des obligations qui lui incombent au titre de l'article 13.

Exceptionnellement, les États membres peuvent, dans des circonstances dûment justifiées, dépasser de trois mois au maximum les délais prescrits au présent paragraphe lorsque cela est nécessaire pour assurer un examen approprié et exhaustif de la demande de protection internationale.

[...]

5. En tout état de cause, les États membres concluent la procédure d'examen dans un délai maximal de vingt-et-un mois à partir de l'introduction de la demande.[...]

7. Les États membres peuvent donner la priorité à l'examen d'une demande de protection internationale dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales visés au chapitre II, notamment:

a) lorsqu'il est probable que la demande est fondée;

b) lorsque le demandeur est vulnérable au sens de l'article 22 de la directive 2013/33/UE, ou s'il nécessite des garanties procédurales spéciales, notamment lorsqu'il s'agit de mineurs non accompagnés.

8. Les États membres peuvent décider, dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales visés au chapitre II, d'accélérer une procédure d'examen et/ou de mener cette procédure à la frontière ou dans les zones de transit conformément à l'article 43 lorsque:

a) le demandeur n'a soulevé, en soumettant sa demande et en exposant les faits, que des questions sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour obtenir le statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE; ou

b) le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens de la présente directive; ou

c) le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité et/ou sa nationalité, en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable; ou

d) il est probable que, de mauvaise foi, le demandeur a procédé à la destruction ou s'est défait d'un document d'identité ou de voyage qui aurait aidé à établir son identité ou sa nationalité; ou

e) le demandeur a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations suffisamment vérifiées du pays d'origine, ce qui rend sa demande visiblement peu convaincante quant à sa qualité de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE; ou

f) le demandeur a présenté une demande ultérieure de protection internationale qui n'est pas irrecevable conformément à l'article 40, paragraphe 5; ou

g) le demandeur ne présente une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement; ou

h) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire de l'État membre et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités ou n'a pas présenté une demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée; ou

i) le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales conformément au règlement (UE) no 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) no 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives (12); ou

j) il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public de l'État membre, ou le demandeur a fait l'objet d'une décision d'éloignement forcé pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public au regard du droit national.

9. Les États membres fixent des délais pour l'adoption d'une décision dans la procédure en première instance en vertu du paragraphe 8. Ces délais sont raisonnables.

Sans préjudice des paragraphes 3 à 5, les États membres peuvent dépasser ces délais lorsque cela est nécessaire pour assurer un examen approprié et exhaustif de la demande de protection internationale ».

L'article 43 de la directive 2013/32/UE, intitulé « procédures à la frontière », mentionne :

« 1. Les États membres peuvent prévoir des procédures conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II afin de se prononcer, à leur frontière ou dans leurs zones de transit, sur:

a) la recevabilité d'une demande, en vertu de l'article 33, présentée en de tels lieux; et/ou

b) le fond d'une demande dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 31, paragraphe 8.

2. Les États membres veillent à ce que toute décision dans le cadre des procédures prévues au paragraphe 1 soit prise dans un délai raisonnable. Si aucune décision n'a été prise dans un délai de quatre semaines, le demandeur se voit accorder le droit d'entrer sur le territoire de l'État membre afin que sa demande soit traitée conformément aux autres dispositions de la présente directive.

3. Lorsque l'afflux d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides introduisant une demande de protection internationale à la frontière ou dans une zone de transit rend impossible, en pratique, l'application des dispositions du paragraphe 1, ces procédures peuvent également être appliquées dès lors et aussi longtemps que ces ressortissants de pays tiers ou apatrides sont hébergés normalement dans des endroits situés à proximité de la frontière ou de la zone de transit ».

L'article 46 de la directive 2013/32/UE, intitulé « droit à un recours effectif », mentionne :

« 1. Les États membres font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes suivants:

a) une décision concernant leur demande de protection internationale, y compris:

i) les décisions considérant comme infondée une demande quant au statut de réfugié et/ou au statut conféré par la protection subsidiaire;

ii) les décisions d'irrecevabilité de la demande en application de l'article 33, paragraphe 2;

iii) les décisions prises à la frontière ou dans les zones de transit d'un État membre en application de l'article 43, paragraphe 1;

iv) les décisions de ne pas procéder à un examen en vertu de l'article 39;

b) le refus de rouvrir l'examen d'une demande après que cet examen a été clos en vertu des articles 27 et 28;

c) une décision de retirer la protection internationale, en application de l'article 45.

[...]

3. Pour se conformer au paragraphe 1, les États membres veillent à ce qu'un recours effectif prévoit un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE, au moins dans le cadre des procédures de recours devant une juridiction de première instance.

4. Les États membres prévoient des délais raisonnables et énoncent les autres règles nécessaires pour que le demandeur puisse exercer son droit à un recours effectif en application du paragraphe 1. Les délais prévus ne rendent pas cet exercice impossible ou excessivement difficile.

Les États membres peuvent également prévoir un réexamen d'office des décisions prises en vertu de l'article 43.

5. Sans préjudice du paragraphe 6, les États membres autorisent les demandeurs à rester sur leur territoire jusqu'à l'expiration du délai prévu pour l'exercice de leur droit à un recours effectif et, si ce droit a été exercé dans le délai prévu, dans l'attente de l'issue du recours

6. En cas de décision:

a) considérant une demande comme manifestement infondée conformément à l'article 32, paragraphe 2, ou infondée après examen conformément à l'article 31, paragraphe 8, à l'exception des cas où les décisions sont fondées sur les circonstances visées à l'article 31, paragraphe 8, point h);

b) considérant une demande comme irrecevable en vertu de l'article 33, paragraphe 2, points a), b), ou d);

c) rejetant la réouverture du dossier du demandeur après qu'il a été clos conformément à l'article 28; ou

d) de ne pas procéder à l'examen, ou de ne pas procéder à l'examen complet de la demande en vertu de l'article 39,

une juridiction est compétente pour décider si le demandeur peut rester sur le territoire de l'État membre, soit à la demande du demandeur ou de sa propre initiative, si cette décision a pour conséquence de mettre un terme au droit du demandeur de rester dans l'État membre et lorsque, dans ces cas, le droit de rester dans l'État membre dans l'attente de l'issue du recours n'est pas prévu par le droit national.

7. Le paragraphe 6 ne s'applique aux procédures visées à l'article 43 que pour autant que:

a) le demandeur bénéficie de l'interprétation et de l'assistance juridique nécessaires et se voie accorder au moins une semaine pour préparer sa demande et présenter à la juridiction les arguments qui justifient que lui soit accordé le droit de rester sur le territoire dans l'attente de l'issue du recours; et

b) dans le cadre de l'examen de la demande visée au paragraphe 6, la juridiction examine en fait et en droit la décision négative de l'autorité responsable de la détermination.

Si les conditions visées aux points a) et b) ne sont pas remplies, le paragraphe 5 s'applique.

8. Les États membres autorisent le demandeur à rester sur leur territoire dans l'attente de l'issue de la procédure visant à décider si le demandeur peut rester sur le territoire, visée aux paragraphes 6 et 7.

9. Les paragraphes 5, 6 et 7 sont sans préjudice de l'article 26 du règlement (UE) no 604/2013.

[...] ».

4.1.1.2. La directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (ci-après : la directive 2013/33/UE)

L'article 7 de la directive 2013/33/UE, intitulé « séjour et liberté de circulation », mentionne :

« 1. Les demandeurs peuvent circuler librement sur le territoire de l'État membre d'accueil ou à l'intérieur d'une zone qui leur est attribuée par cet État membre. La zone attribuée ne porte pas atteinte à la sphère inaliénable de la vie privée et donne suffisamment de latitude pour garantir l'accès à tous les avantages prévus par la présente directive.

2. Les États membres peuvent décider du lieu de résidence du demandeur pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre public ou, le cas échéant, aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande de protection internationale.

3. Les États membres peuvent prévoir que, pour bénéficier des conditions matérielles d'accueil, les demandeurs doivent effectivement résider dans un lieu déterminé fixé par les États membres. Ces décisions, qui peuvent être à caractère général, sont prises au cas par cas et fondées sur le droit national.

4. Les États membres prévoient la possibilité d'accorder aux demandeurs une autorisation temporaire de quitter le lieu de résidence visé aux paragraphes 2 et 3 et/ou la zone qui leur a été attribuée visée au paragraphe 1. Les décisions sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement, et elles sont motivées lorsqu'elles sont négatives.

Le demandeur ne doit pas demander d'autorisation pour se présenter devant les autorités et les tribunaux si sa présence y est nécessaire.

5. Les États membres font obligation aux demandeurs de communiquer leur adresse aux autorités compétentes et de leur notifier tout changement d'adresse dans les meilleurs délais. ».

L'article 8 de la directive 2013/33/UE, intitulé « placement en rétention », mentionne :

« 1. Les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur conformément à 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.

2. Lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas, les États membres peuvent placer un demandeur en rétention, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées.

3. Un demandeur ne peut être placé en rétention que:

a) pour établir ou vérifier son identité ou sa nationalité;

b) pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur;

c) pour statuer, dans le cadre d'une procédure, sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire;

d) lorsque le demandeur est placé en rétention dans le cadre d'une procédure de retour au titre 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, pour préparer le retour et/ou procéder à l'éloignement, et lorsque l'État membre concerné peut justifier sur la base de critères objectifs, tels que le fait que le demandeur a déjà eu la possibilité d'accéder à la procédure d'asile, qu'il existe des motifs raisonnables de penser que le demandeur a présenté la demande de protection internationale à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour;

e) lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige;

f) conformément à l'article 28 du règlement (UE) no 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride.

Les motifs du placement en rétention sont définis par le droit national.

4. Les États membres veillent à ce que leur droit national fixe les règles relatives aux alternatives au placement en rétention, telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière ou l'obligation de demeurer dans un lieu déterminé ».

4.1.1.3. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte)

L'article 6 de la Charte, intitulé « droit à la liberté et à la sûreté », mentionne :

« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. »

L'article 18 de la Charte, intitulé « droit d'asile », mentionne :

« Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

L'article 41 de la Charte, intitulé « droit à une bonne administration », mentionne :

« 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Ce droit comporte notamment:

a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre;

b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires;

c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

3. Toute personne a droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions, ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.

4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue ».

L'article 47 de la Charte, intitulé « droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial », mentionne :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi.

Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ».

4.1.2. Le droit national

4.1.2.1. Les acteurs

a) La juridiction administrative : le Conseil

1. Dispositions légales

L'article 39/1, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

« [...] Le Conseil est une juridiction administrative, seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

L'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

« § 1^{er}. Le Conseil statue, par voie d'arrêts, sur les recours introduits à l'encontre des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Le Conseil peut :

1° confirmer ou réformer la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides;

2° annuler la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides soit pour la raison que la décision attaquée est entachée d'une irrégularité substantielle qui ne saurait être réparée par le Conseil, soit parce qu'il manque des éléments essentiels qui impliquent que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation visée au 1° sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires;

3° sans préjudice du 1° ou du 2°, annuler la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides d'irrecevabilité de la demande de protection internationale visée à l'article 57/6 § 3, pour le motif qu'il existe des indications sérieuses que le requérant peut prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'article 48/3 ou à l'octroi de la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4.

§ 2. Le Conseil statue en annulation, par voie d'arrêts, sur les autres recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ».

L'article 39/60 de la loi du 15 décembre 1980 mentionne:

« La procédure est écrite.

Les parties et leur avocat peuvent exprimer leurs remarques oralement à l'audience. Il ne peut être invoqué d'autres moyens que ceux exposés dans la requête ou dans la note ».

L'article 39/62 de la loi du 15 décembre 1980 mentionne:

« Le Conseil correspond directement avec les parties.

Il est habilité à se faire remettre par ces parties toutes les pièces et informations concernant les affaires sur lesquelles il doit se prononcer. »

L'article 39/76, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 mentionne:

« [...] Les parties peuvent lui communiquer des éléments nouveaux jusqu'à la clôture des débats par le biais d'une note complémentaire. Sans préjudice de l'interdiction visée à l'article 39/60, la note complémentaire se limite à ces éléments nouveaux, sous peine d'écartement des débats pour le surplus. Les éléments nouveaux qui ne sont pas repris dans la note complémentaire sont écartés d'office des débats [...] ».

L'article 71 de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

« L'étranger qui fait l'objet d'une mesure privative de liberté prise en application des articles 7, 8bis, § 4, 27, 29, alinéa 2, 44septies, § 1, 51/5, § 1er, alinéa 2, et § 4, alinéa 3, 51/5/1, § 1er, alinéa 2, et § 2, alinéa 3, 74/6 et 57/32, § 2, alinéa 2 peut introduire un recours contre cette mesure en déposant une requête auprès de la chambre du conseil du tribunal correctionnel du lieu de sa résidence dans le Royaume ou du lieu où il a été trouvé.

L'étranger maintenu dans un lieu déterminé situé aux frontières, en application de l'article 74/5, peut introduire un recours contre cette mesure, en déposant une requête auprès de la chambre du conseil du tribunal correctionnel du lieu où il est maintenu.

Sans préjudice de l'application des articles 74/5, § 3, alinéa 5 et 74/6, § 1er, alinéa 7, l'intéressé peut réintroduire le recours visé aux alinéas précédents de mois en mois.

Toutefois, lorsque, conformément à l'article 74, le Ministre a saisi la chambre du conseil, l'étranger ne peut introduire le recours visé aux alinéas précédents contre la décision de prolongation du délai de la détention ou du maintien qu'à partir du trentième jour qui suit la prolongation ».

2. Compétence générale du Conseil

En vertu de l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil est compétent pour statuer sur :

- Les recours visant la reconnaissance de la qualité de réfugié ou l'octroi de la protection internationale (compétence de plein contentieux) ;
- Les recours en annulation introduits à l'encontre des décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement du territoire (compétence d'annulation).

En vertu de l'article 71 de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil n'est pas compétent pour connaître d'une décision de privation de liberté, dès lors, que le contentieux de la privation de liberté est attribué au pouvoir judiciaire, et plus spécialement à la Chambre du conseil du Tribunal correctionnel et à la Chambre des mises en accusation qui statue en appel.

3. Compétence de plein contentieux du Conseil

Dans le cadre d'un recours en plein contentieux, le Conseil jouit, en vertu de l'article 39/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, d'une compétence de pleine juridiction, ce qui signifie qu'il « soumet le litige dans son ensemble à un nouvel examen et qu'il se prononce, en tant que juge administratif, en dernière instance sur le fond du litige, ayant la compétence de réformer ou de confirmer les décisions du Commissaire général [...], quel que soit le motif sur lequel le Commissaire général [...] s'est appuyé pour parvenir à la décision contestée. [...] ».

Ainsi, le Conseil peut, soit confirmer sur les mêmes ou sur d'autres bases une décision prise par le Commissaire général [...] soit la réformer [...] » (Projet de loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des étrangers, Exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 2479/001, p. 95).

Le Conseil est la seule juridiction compétente pour connaître des recours contre les décisions prises par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides en application de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne 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 (refonte) (ci-après : la directive 2011/95/UE). A ce titre, il doit exercer sa compétence de manière à satisfaire à l'obligation d'offrir un « recours effectif devant une juridiction » au sens de l'article 46 de la directive 2013/32/UE.

A cet égard, l'article 46, § 3, de cette directive impose aux Etats membres de veiller « à ce qu'un recours effectif prévoit un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE ». Certes, cette disposition n'est pas transposée dans ces termes dans la législation belge, mais il convient de rappeler que lorsqu'elles appliquent le droit interne et, notamment, les dispositions d'une réglementation spécifiquement adoptée aux fins de mettre en œuvre les exigences d'une directive, les juridictions nationales sont tenues d'interpréter le droit national dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive en cause pour atteindre le résultat visé par celle-ci et, partant, de se conformer à l'article 288, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) (CJUE, affaires jointes C-397/01 à C-403/01, Pfeiffer e.a. du 5 octobre 2004, §113).

Il s'ensuit que lorsqu'il procède à l'examen d'un recours introduit sur la base de l'article 39/2, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil est tenu d'interpréter la loi de manière à se conformer aux exigences d'un examen complet et, ex nunc, découlant de l'article 46, § 3, de la directive 2013/32/UE.

4. Procédure

La procédure devant le Conseil est essentiellement écrite : le requérant n'a pas la possibilité de soulever d'autres moyens de droit que ceux qui sont exposés dans sa requête, sauf lorsqu'ils sont d'ordre public. De tels moyens d'ordre public doivent également être soulevés d'office par le Conseil.

Le caractère écrit de la procédure est, toutefois, tempéré par la possibilité pour le Conseil de directement correspondre avec les parties et pour les parties de déposer des notes complémentaires, ainsi que par l'oralité des débats.

b) Les autorités administratives

1. Le Commissaire général

L'article 57/2 de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

« Il est créé, auprès du Ministre, un " Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ". Celui-ci comprend un Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et ses deux adjoints. Le Commissaire général et ses adjoints prennent leurs décisions et émettent leurs avis en toute indépendance ».

Le Commissaire général est, en droit belge, l'autorité compétente pour l'examen des demandes de protection internationale (ce qui correspond à la notion d'« autorité responsable de la détermination » au sens de la directive 2013/32/UE²).

² La directive 2013/32/UE entend par « autorité responsable de la détermination » « tout organe quasi judiciaire ou administratif d'un État membre, responsable de l'examen des demandes de protection internationale et compétent pour se prononcer en première instance sur ces demandes » (article 2, f) de la directive).

Dans le cadre de sa mission, qui consiste à offrir une protection aux personnes qui courent un risque de persécution ou d'atteintes graves en cas de retour dans leur pays, le Commissaire général procède, en toute indépendance, à un examen individuel de la crainte du demandeur. A cet égard, il peut prendre différentes types de décisions, énumérées à l'article 57/6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, et est tenu de respecter des délais spécifiques en fonction du type de procédure choisie. A cet égard, l'article 57/6, § 2, de la même loi consacre la procédure prioritaire.

Le Commissaire général n'a aucune compétence en matière de maintien, laquelle appartient à l'Office des étrangers (voir développements émis *infra*).

2. Le Ministre et son administration l'Office des étrangers

L'article 50 de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

« § 1^{er}. L'étranger qui entre ou est entré dans le Royaume sans remplir les conditions fixées dans les articles 2 et 3 et qui souhaite obtenir le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire, doit présenter une demande de protection internationale au moment où il entre ou au moins dans les huit jours ouvrables après être entré dans le Royaume.

L'étranger visé à l'alinéa 1^{er}, qui tente d'entrer dans le Royaume sans remplir les conditions fixées dans les articles 2 et 3, doit présenter cette demande de protection internationale sans délai auprès des autorités chargées des contrôles aux frontières au moment où celles-ci lui demandent des précisions sur son motif de séjour en Belgique.

L'étranger qui est entré légalement dans le Royaume dans le cadre d'un séjour n'excédant pas trois mois et qui souhaite obtenir le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire, doit présenter une demande de protection internationale avant la fin du séjour n'excédant pas trois mois.

L'étranger qui est admis ou autorisé à séjourner plus de trois mois dans le Royaume ou à s'y établir et qui souhaite obtenir le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire doit, dans les huit jours ouvrables qui suivent la fin ou le retrait de son séjour, présenter une demande de protection internationale.

L'étranger bénéficiant d'une protection temporaire conformément à l'article 57/29, peut présenter une demande de protection internationale à tout moment. Dès qu'il est mis fin au régime de protection temporaire conformément à l'article 57/36, § 1^{er}, s'il souhaite obtenir le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire, l'étranger doit présenter une demande de protection internationale dans les huit jours ouvrables après qu'il a été mis fin au régime de protection temporaire.

Le Roi désigne les autorités auprès desquelles l'étranger peut présenter une demande de protection internationale.

La présentation d'une demande de protection internationale doit être faite en personne.

§ 2. L'autorité compétente auprès de laquelle l'étranger a présenté sa demande de protection internationale conformément au paragraphe 1^{er} lui en fournit une attestation de déclaration et porte cette demande à la connaissance du ministre ou de son délégué, qui l'enregistre dans les trois jours ouvrables. Lorsqu'un grand nombre d'étrangers présentent simultanément une demande de protection internationale, rendant de ce fait le délai d'enregistrement de trois jours ouvrables particulièrement difficile à respecter dans la pratique, ce délai peut être porté à dix jours ouvrables.

§ 3. L'étranger qui a présenté une demande de protection internationale conformément au § 1^{er}, bénéficie de la possibilité d'introduire effectivement cette demande soit immédiatement, soit dans les meilleurs délais à une date programmée et au plus tard dans les trente jours à compter de la date à laquelle la demande a été présentée. Lorsqu'un grand nombre d'étrangers présentent simultanément une demande de protection internationale, rendant de ce fait ce délai de trente jours particulièrement difficile à respecter dans la pratique, ce délai peut être prolongé par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cet arrêté cesse d'être en vigueur trois mois après son entrée en vigueur.

Le Roi désigne les autorités auprès desquelles l'étranger peut introduire une demande de protection internationale.

Lorsque l'étranger a introduit effectivement la demande de protection internationale auprès de l'autorité compétente, cette autorité lui en remet un acte écrit et porte la demande à la connaissance du ministre ou de son délégué, qui en avise immédiatement le Commissaire général aux réfugiés et apatrides. L'introduction d'une demande de protection internationale doit être faite en personne.

Si l'étranger présente sa demande de protection internationale auprès d'une autorité, qui n'a pas également été désignée par le Roi comme autorité auprès de laquelle où une demande de protection internationale peut effectivement être introduite, cette autorité informe l'étranger de l'endroit et des modalités selon lesquelles il peut effectivement introduire cette demande.

Une demande de protection internationale qui est présentée mais n'est ensuite pas introduite à la date prévue, échoit d'office, à moins que l'étranger ne démontre que cela était dû à des circonstances qui ne lui sont pas imputables. Si l'étranger se présente toutefois à une date ultérieure pour introduire effectivement sa demande, son dossier est rouvert et sa demande de protection internationale est à nouveau enregistrée, mais à présent comme une demande introduite effectivement.

§ 4. Un étranger ne peut présenter une nouvelle demande de protection internationale tant que la décision prise dans le cadre de sa demande de protection internationale précédente est susceptible de faire l'objet d'un recours visé à l'article 39/2, § 1er, dès lors que le délai visé à l'article 39/57 n'a pas expiré, ou tant que le Conseil du contentieux des étrangers est saisi d'un tel recours contre cette décision. Ces demandes de protection internationale ne sont pas enregistrées ».

L'Office des étrangers est une direction générale au sein du Service fédéral public (SPF) Intérieur, qui est chargé de l'application de la loi du 15 décembre 1980 et de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : l'arrêté royal du 8 octobre 1981).

Dans le cadre des traitements des demandes de protection internationale, l'Office des étrangers se voit attribuer certaines compétences en vertu des articles 50 et suivants de la loi du 15 décembre 1980. Ainsi, l'Office des étrangers est compétent pour réceptionner les demandes de protection internationale:

- le demandeur qui se trouve sur le territoire formule son intention d'introduire une telle demande auprès de l'Office des étrangers (dans l'hypothèse où le requérant formule cette intention à la frontière, voir les développements émis *infra* au point 4.1.2.2.a) du présent arrêté) ;
- l'Office des étrangers enregistre la demande et effectue plusieurs vérifications, dont notamment :
 - enregistrement des déclarations du demandeur relatives à son identité, son origine et son itinéraire, et ses réponses à un questionnaire concernant les motifs qui l'ont conduit à introduire une demande de protection internationale ainsi que les possibilités de retour dans le pays qu'il a fui (article 51/10 de la loi du 15 décembre 1980) ;
Le questionnaire susmentionné est destiné à faciliter la préparation de l'audition et de l'examen de la demande de protection internationale par le Commissaire général ;
 - détermination du rôle linguistique de la procédure et désignation d'un interprète éventuel suite à la requête du demandeur (article 51/4 de la loi du 15 décembre 1980) ;
- le demandeur reçoit, par la suite, une preuve d'enregistrement de sa demande de protection internationale. Suite à cela, une annexe 26 (s'il s'agit d'une première demande) ou une annexe 26quinquies (s'il s'agit d'une demande ultérieure) est délivrée au demandeur. Ce document s'intitule annexe 25 – annexe 25quinquies, dans l'hypothèse d'une demande de protection internationale introduite à la frontière (voir *infra* l'article 72, § 1er, alinéa 1, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981). Ce document comporte les données d'identité et la photo du demandeur, et sert à prouver qu'une demande de protection internationale a été introduite. Toutefois, ce document ne constitue pas un titre d'identité ou de nationalité ;
- l'Office des étrangers vérifie si le demandeur a des besoins procéduraux spéciaux ;
- détermination par l'Office des étrangers de l'État responsable du traitement de la demande de protection internationale (article 51/5, § 3, de la loi du 15 décembre 1980) ;
- l'Office des étrangers transmet le dossier au Commissaire général.

Le maintien des étrangers en situation irrégulière dans les centres fermés relève de la compétence de l'Office des étrangers. La loi du 15 décembre 1980 énumère les situations dans lesquelles un demandeur de protection internationale peut être maintenu administrativement dans un lieu déterminé, ainsi que la durée maximale du maintien.

Ainsi, l'article 51/5, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

« Dès que l'étranger a introduit à la frontière ou dans le Royaume une première demande de protection internationale ou une demande ultérieure de protection internationale auprès de l'une des autorités désignées par le Roi en exécution de l'article 50, § 3, alinéa 2, en application de la réglementation européenne liant la Belgique, le ministre ou son délégué procède à la détermination de l'Etat qui est responsable de l'examen de cette demande.

A cette fin, lorsque, sur la base d'un examen individuel, il existe un risque non négligeable de fuite de la personne, et uniquement pour autant que le maintien soit proportionné et qu'aucune autre mesure moins coercitive ne puisse effectivement être appliquée, l'étranger peut être maintenu dans un lieu déterminé pour la durée nécessaire à la détermination de l'Etat qui est responsable de l'examen de la demande de protection internationale, sans que la durée du maintien ne puisse excéder six semaines. [...] ».

3. Les autorités chargées du contrôle aux frontières

L'article 72 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 mentionne :

« §1. Les autorités chargées du contrôle aux frontières remettent à l'étranger qui se présente à la frontière sans être porteur des documents requis et qui introduit une demande d'asile, un document conforme au modèle figurant à l'annexe 25 ou, s'il a introduit une demande d'asile subséquente au sens de l'article 51/8 de la loi, un document conforme au modèle figurant à l'annexe 25quinquies.

Conformément à l'article 52/3, § 2, de la loi, cet étranger reçoit également une décision de refoulement conformément au modèle figurant à l'annexe 11ter.

§ 2. L'étranger qui se présente à la frontière sans être en possession des documents requis, qui introduit une demande d'asile auprès des autorités chargées du contrôle aux frontières et qui ne fait pas l'objet d'un refus d'entrée, est autorisé à pénétrer dans le Royaume et à y séjourner jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande d'asile.

Les autorités chargées du contrôle aux frontières apposent cette autorisation sur le document conforme au modèle figurant à l'annexe 25 ou, s'il s'agit d'une demande d'asile subséquente au sens de l'article 51/8 de la loi, sur le document conforme au modèle figurant à l'annexe 25quinquies.

§ 3. L'étranger qui se présente à la frontière sans être en possession des documents requis et à qui le statut de réfugié et de protection subsidiaire a été refusé, ou dont la demande d'asile n'a pas été prise en considération par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, est, sans préjudice de l'effet suspensif visé à l'article 39/70 de la loi, refoulé et, le cas échéant, conformément à l'article 53bis de la loi, peut être reconduit à la frontière du pays qu'il a fui, et où, d'après ses déclarations, sa vie ou sa liberté serait menacée ».

L'article 73 du même arrêté royal mentionne :

« Les autorités désignées à l'article 71/2, § 2 remettent à l'étranger qui est entré dans le royaume sans être porteur des documents requis et qui introduit une demande d'asile un document conforme au modèle figurant à l'annexe 26 ou, s'il a introduit une demande d'asile subséquente au sens de l'article 51/8 de la loi, un document conforme au modèle figurant à l'annexe 26quinquies ».

L'article 74, § 2, du même arrêté royal mentionne :

« L'étranger qui a introduit une demande d'asile dans le Royaume auprès d'une des autorités compétentes en vertu de l'article 71/2, § 2, et qui, conformément à l'article 74/6, § 1bis, de la loi, est maintenu dans un lieu bien déterminé, reçoit la notification de cette décision au moyen d'un document conforme au modèle figurant à l'annexe 39bis. Dans ce cas, conformément à l'article 52/3, § 2, de la loi, l'intéressé reçoit également un ordre de quitter le territoire au moyen d'un document conforme au modèle figurant à l'annexe 13quinquies ».

Lorsqu'un demandeur introduit sa demande de protection internationale auprès des autorités chargées du contrôle des frontières, les agents de la police fédérale procèdent aux premières vérifications avant de transmettre le dossier à l'Office des étrangers qui va procéder à l'enregistrement de la demande. Comme mentionné supra, l'Office des étrangers est responsable de l'enregistrement et de l'introduction de toutes les demandes de protection internationale introduites sur le territoire et à la frontière. Après avoir effectué les différentes vérifications mentionnés supra, l'Office des étrangers transmet le dossier au Commissaire général.

4.1.2.2. Les procédures

a) Introduction d'une demande de protection internationale

L'article 71/2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 mentionne :

« § 1^{er}. A la frontière, les autorités auprès desquelles l'étranger visé aux articles 50 et 50ter de la loi peut introduire une demande d'asile, sont les autorités chargées du contrôle aux frontières.

§ 2. A l'intérieur du Royaume, les autorités auprès desquelles l'étranger visé aux articles 50, 50bis et 51 de la loi, peut introduire une demande d'asile, sont les agents de l'Office des Etrangers, ainsi que les directeurs des établissements pénitentiaires.

[...] ».

En vertu de cette disposition, il est possible d'introduire une demande de protection internationale :

- à la frontière, auprès des autorités chargées du contrôle aux frontières, lesquelles vont transmettre la demande à l'Office des étrangers qui va procéder à l'enregistrement de la demande avant de transmettre le dossier au Commissaire général ;
- après l'entrée sur le territoire, auprès de l'Office des étrangers ;
- auprès du directeur d'une prison ou auprès d'un fonctionnaire de l'Office des étrangers dans un lieu de maintien ou dans lieu d'hébergement.

b) La procédure standard

En principe, le Commissaire général traite une demande de protection internationale selon la procédure « standard ».

Dans le cadre de ce type de procédure, l'examen et l'évaluation du Commissaire général porte sur le fond de la demande de protection internationale.

Sur base de l'article 57/6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, le Commissaire général peut décider :

- d'accorder le statut de réfugié ;
- de refuser le statut de réfugié et d'accorder le statut de protection subsidiaire ;
- de refuser le statut de réfugié et le statut de protection subsidiaire ;
- de refuser le statut de réfugié et d'exclure du statut de protection subsidiaire ;
- d'exclure du statut de réfugié.

Ces décisions doivent être prises dans un délai de six mois après la réception de la demande de protection internationale transmise par le ministre, ce délai pouvant être porté à vingt-et-un mois au maximum dans les cas prévues à l'article 57/6, § 1^{er}, alinéas 3 à 5, de la loi du 15 décembre 1980. Il s'agit de délais d'ordre.

Dans certains cas, une décision doit être prise en priorité, notamment, lorsque le demandeur est maintenu dans un lieu déterminé (un lieu de maintien sur le territoire ou à la frontière, dans un établissement pénitentiaire, lorsqu'il est mis à la disposition du gouvernement ou qu'il fait l'objet d'une mesure de sécurité). A cet égard, l'article 57/6, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

« § 2. Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide en priorité, lorsque :

1° le demandeur se trouve dans un lieu déterminé tel que visé dans les articles 74/8, § 1^{er} ou 74/9, §§ 2 et 3 ou fait l'objet d'une mesure de sûreté telle que visée à l'article 68;

2° le demandeur se trouve dans un établissement pénitentiaire;

3° le ministre ou son délégué demande au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides de traiter en priorité la demande de protection internationale de l'intéressé;

4° la demande est probablement fondée ».

Dans le cadre d'une procédure prioritaire³, le Commissaire général traite ces dossiers en priorité, cela signifie « avant tous les autres dossiers », et prend les mêmes décisions que dans le cadre d'une procédure « standard ».

c) La procédure accélérée

L'article 57/6/1, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, qui transpose l'article 31.8 de la directive 2013/32/UE, mentionne :

« § 1^{er}. Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides peut traiter une demande de protection internationale selon une procédure d'examen accélérée lorsque :

- a) le demandeur n'a soulevé, en soumettant sa demande de protection internationale et en exposant les faits, que des éléments sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour bénéficier de la protection internationale; ou
- b) le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens du paragraphe 3; ou
- c) le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité et/ou sa nationalité, en présentant de fausses informations ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable; ou
- d) il est probable que, de mauvaise foi, le demandeur a procédé à la destruction ou s'est défait d'un document d'identité ou de voyage qui aurait aidé à établir son identité ou sa nationalité; ou
- e) le demandeur a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations suffisamment vérifiées concernant le pays d'origine, ce qui rend sa demande peu convaincante quant à sa qualité de bénéficiaire d'une protection internationale; ou
- f) le demandeur a présenté une demande ultérieure de protection internationale qui a été déclarée recevable conformément à l'article 57/6/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}; ou
- g) le demandeur ne présente une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son refoulement ou éloignement; ou
- h) le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire du Royaume et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités ou n'a pas présenté une demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée; ou
- i) le demandeur refuse de se soumettre à la prise des empreintes digitales visée à l'article 51/3; ou
- j) il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ou le demandeur a été éloigné de manière forcée pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public.

Dans la situation visée à l'alinéa 1^{er}, f), le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prend une décision sur la demande de protection internationale dans un délai de 15 jours ouvrables, après qu'il ait pris une décision de recevabilité de la demande.

Dans toutes les autres situations, visées à l'alinéa 1^{er}, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prend une décision sur la demande de protection internationale dans un délai de 15 jours ouvrables, après qu'il ait réceptionné cette demande transmise par le ministre ou son délégué.

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

³ S'agissant de la notion de prioritaire, les travaux préparatoires précisent que « L'article 31.7 de la directive 2013/32/UE autorise les États membres à examiner une demande de protection internationale de manière prioritaire par rapport à d'autres demandes introduites antérieurement afin de raccourcir la durée totale de la procédure sans pour autant déroger aux délais de procédure, principes et garanties normalement applicables.

Les motifs justifiant un examen prioritaire par le Commissaire général sont déjà inscrits dans le droit belge. En vertu de l'article 52/2, le Commissaire général examine en priorité, dans un délai de 15 jours ou de 2 mois selon le cas, les demandes des étrangers maintenus en un lieu déterminé en vue de leur éloignement effectif, des étrangers détenus dans un établissement pénitentiaire, des étrangers à l'égard desquels le ministre ou son délégué fait usage de son droit d'injonction, et des étrangers au sujet desquels il existe des indications qu'ils représentent un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale [...] » (Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2016-2017, n° 54-2548/001, p. 104). Il convient de préciser, à cet égard, que « L'article 52/2 est abrogé par le présent projet de loi. Dans l'article 57/6 est inséré un nouveau paragraphe 2 qui reprend certains motifs de l'article 52/2 et les étend aux étrangers dont la demande est probablement fondée. Le motif "les étrangers à l'égard desquels il y a des indications qu'ils représentent un danger pour l'ordre public ou pour la sécurité nationale" n'est pas repris dans le nouveau paragraphe 2 de l'article 57/6, vu que ce motif peut déjà se retrouver à l'appui du droit d'injonction que le ministre ou son délégué peut exercer par rapport au traitement de certaines demandes. Le motif qui est mentionné à l'article 31.7, b) de la directive 2013/32/UE, à savoir "un demandeur qui est vulnérable au sens de l'article 22 de la directive 2013/33/UE ou qui nécessite des garanties procédurales spéciales" n'est également pas repris en tant que motif de priorisation, vu que les demandeurs qui sont vulnérables ou ont des besoins procéduraux spéciaux ne feront pas forcément dans tous les cas l'objet d'un traitement prioritaire, mais cela sera auparavant évalué dans le cadre du nouvel article 48/9 (voir exposé des motifs relatif à l'article 12 du présent projet).

Aux motifs de l'article 57/6, § 2, justifiant un examen prioritaire n'est associé aucun délai de traitement dérogatoire car la directive 2013/32/UE ne l'autorise pas » ((Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2016-2017, n° 54-2548/001, p. 77).

Dans le cadre d'une procédure accélérée, le Commissaire général examine et évalue la demande de protection internationale sur le fond, mais dans un délai plus court, à savoir quinze jours ouvrables après la réception du dossier transmis par l'Office des étrangers. Il s'agit d'un délai d'ordre.

d) La procédure à la frontière

L'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980, qui transpose l'article 43 de la directive 2013/32/UE mentionne:

« A l'égard de l'étranger qui tente d'entrer dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées aux articles 2 et 3 et qui a introduit à la frontière une demande de protection internationale, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est compétent pour y déclarer la demande irrecevable sur la base de l'article 57/6, § 3 ou pour y prendre une décision sur le fond de la demande dans une des situations visées à l'article 57/6/1, § 1^{er}, alinéa 1er, a), b), c), d), e), f), g), i) ou j).

Si l'alinéa 1er ne peut pas être appliqué, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide qu'un examen ultérieur est nécessaire, après quoi le demandeur est autorisé par le ministre ou son délégué à entrer dans le Royaume conformément à l'article 74/5, § 4, 4^o.

Si aucune décision n'a été prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dans un délai de quatre semaines, après réception de la demande de protection internationale transmise par le ministre ou son délégué, le demandeur est également autorisé par le ministre ou son délégué à entrer dans le Royaume conformément à l'article 74/5, § 4, 5^o. ».

Dans le cas des demandes de protection internationale introduites à la frontière et où le demandeur ne satisfait pas aux conditions requises pour l'entrée sur le territoire, le Commissaire général applique la « procédure frontière ».

Dans le cadre d'une telle procédure, le Commissaire général peut prendre trois types de décisions :

- des décisions d'irrecevabilité sur la base de l'article 57/6, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 ;
- des décisions sur le fond de la demande, à condition de se trouver dans l'une des hypothèses visées à l'article 57/6/1, § 1er, alinéa 1er, a), b), c), d), e), f), g), i) ou j) de cette même loi ;
- des décisions d'examen ultérieur si aucune des décisions susmentionnées ne peut être prise.

S'agissant du délai de quatre semaines prévu à l'article 57/6/4, al. 3, de la loi du 15 décembre 1980, les travaux préparatoires mentionnent que *« Si le Commissaire général n'a pas statué sur la demande de protection internationale dans un délai de quatre semaines, le demandeur maintenu à la frontière doit être autorisé à entrer dans le Royaume. Cette disposition découle de l'article 43, § 2, deuxième phrase, de la directive 2013/32/UE. Ce délai de quatre semaines est une date-butoir, de sorte que son dépassement entraîne nécessairement l'accès au territoire pour le demandeur »* (Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2016-2017, n° 54-2548/001, p. 151).

e) La procédure en recevabilité

L'article 57/6, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

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

1° le demandeur bénéficie déjà d'une protection réelle dans un premier pays d'asile, à moins qu'il soumette des éléments dont il ressort qu'il ne peut plus se prévaloir de la protection réelle qui lui a été accordée dans le premier pays d'asile ou qu'il n'est plus autorisé à entrer sur le territoire de ce pays.

A condition que l'accès au territoire de ce pays lui soit à nouveau autorisé, un pays peut être considéré comme étant un premier pays d'asile si le demandeur d'asile est reconnu comme réfugié dans ce pays et qu'il peut encore y bénéficier de cette protection, ou s'il bénéficie d'une autre protection réelle dans ce pays, y compris du principe de non-refoulement;

2° un pays tiers peut être considéré comme un pays tiers sûr au sens de l'article 57/6/6 pour le demandeur, à moins qu'il soumette des éléments dont il ressort qu'il sera exposé à une persécution ou une atteinte grave dans ce pays tiers, ou que le lien qui l'unit au pays tiers n'est pas tel qu'il serait raisonnable pour lui de s'y rendre, ou qu'il ne sera pas admis sur le territoire de ce pays;

3° le demandeur bénéficie déjà d'une protection internationale dans un autre Etat membre de l'Union européenne;

4° le demandeur est un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à un traité d'adhésion à l'Union européenne qui n'est pas encore entré en vigueur, à moins qu'il soumette des éléments dont il ressort qu'il sera exposé à une persécution ou une atteinte grave dans cet Etat membre ou dans cet Etat;

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

6° après qu'une demande de protection internationale, qui a été introduite en son nom conformément à l'article 57/1, 1^{er}, alinéa 1^{er}, a fait l'objet d'une décision finale, l'étranger mineur n'invoque pas de faits propres qui justifient une demande distincte. Dans le cas contraire, le Commissaire général prend une décision dans laquelle il conclut à la recevabilité de la demande.

Le demandeur visé à l'alinéa 1^{er}, 6°, est entendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, pour autant que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides estime que son âge, sa maturité et sa vulnérabilité le permettent.

Les décisions visées à l'alinéa 1^{er}, 2°, 3°, 4° et 6°, sont prises dans un délai de quinze jours ouvrables après la réception de la demande de protection internationale transmise par le ministre ou son délégué.

La décision visée à l'alinéa 1^{er}, 5°, est prise dans un délai de dix jours ouvrables après la réception de la demande de protection internationale transmise par le ministre ou son délégué.

La décision visée à l'alinéa 1^{er}, 5°, est prise dans un délai de deux jours ouvrables après la réception de la demande de protection internationale transmise par le ministre ou son délégué, si le demandeur a présenté sa demande ultérieure alors qu'il se trouvait dans un lieu déterminé tel que visé dans les articles 74/8 ou 74/9 ou fait l'objet d'une mesure de sûreté telle que visée à l'article 68, en vue de son éloignement. Pour l'application de la présente disposition, sont considérés comme jours ouvrables, tous les jours, excepté le samedi, le dimanche ou les jours fériés ».

Dans le cadre d'une telle procédure, le Commissaire général prend, en principe, une décision d'irrecevabilité dans un délai de quinze jours ouvrables après la réception de la demande transmise par l'Office des étrangers. Toutefois, ce délai peut varier en fonction de la situation dans laquelle se trouve le demandeur de protection internationale.

Il convient, en outre, de préciser que le délai susmentionné est un délai d'ordre, de sorte que son dépassement, n'entraîne aucune conséquence. Par ailleurs, si l'acte n'est pas pris dans le délai de quinze jours, le délais de recours devant le Conseil est de trente jours à dater de la notification de l'acte⁴.

4.1.2.3. Les lieux

a) Les postes frontières

La Belgique compte treize postes frontières extérieurs : six aéroports (dont *Brussels Airport*), six ports maritimes et une gare ferroviaire internationale.

b) Les différents lieux de maintien

1. Les lieux de maintien situés sur le territoire

L'article 74/6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

« Lorsque, sur la base d'un examen individuel, cela s'avère nécessaire et qu'aucune mesure moins coercitive ne peut être efficacement appliquée, le ministre ou son délégué peut maintenir dans un lieu déterminé dans le Royaume le demandeur de protection internationale :

⁴ l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 mentionne : « § 1^{er}. Les recours visés à l'article 39/2 sont introduits par requête, dans les trente jours suivant la notification de la décision contre laquelle ils sont dirigés.

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

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

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

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

[...] ».

1° pour établir ou vérifier l'identité ou la nationalité du demandeur; ou
2° pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si le demandeur n'était pas maintenu, en particulier lorsqu'il y a un risque de fuite du demandeur; ou
3° lorsque le demandeur est maintenu dans le cadre d'une procédure de retour, pour préparer le retour et/ou procéder à l'éloignement, et lorsqu'il peut être démontré, sur la base de critères objectifs, tels que le fait que le demandeur a déjà eu la possibilité d'accéder à la procédure d'asile, qu'il existe des motifs raisonnables de penser que l'intéressé a introduit la demande de protection internationale à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour; ou
4° lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige.
[...] ».

2. Les lieux de maintien situés aux frontières

L'article 74/5, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

« Peut être maintenu dans un lieu déterminé, situé aux frontières, en attendant l'autorisation d'entrer dans le royaume ou son refoulement du territoire :

1° l'étranger qui, en application des dispositions de la présente loi, peut être refoulé par les autorités chargées du contrôle aux frontières;

2° l'étranger qui tente d'entrer dans le Royaume sans remplir les conditions fixées aux articles 2 et 3, et qui présente une demande de protection internationale à la frontière.

Aucun étranger ne peut être maintenu au seul motif qu'il a présenté une demande de protection internationale ».

La Belgique ne dispose actuellement d'aucun lieu de maintien qui se situe géographiquement aux frontières.

3. Les lieux de maintien assimilés aux lieux situés aux frontières

L'article 74/5, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité d'assimiler un lieu situé à l'intérieur du territoire à un lieu situé à la frontière :

« § 2. Le Roi peut déterminer d'autres lieux situés à l'intérieur du royaume, qui sont assimilés au lieu visé au § 1^{er}.

L'étranger maintenu dans un de ces autres lieux n'est pas considéré comme ayant été autorisé à entrer dans le royaume ».

Il existe actuellement cinq lieux de ce type (les « centres fermés pour illégaux » de Bruges et de Merksplas, assimilés par arrêté royal du 10 juillet 1998 à des lieux situés à la frontière ; le « centre fermé pour illégaux » de Vottem, assimilé par arrêté royal du 13 mai 1999 à un lieu situé à la frontière ; le « centre fermé pour illégaux » de Holsbeek, assimilé par arrêté royal du 16 juillet 2019 à un lieu situé à la frontière ; et le « centre de transit Caricole »).

– Le « centre de transit Caricole »

Le « centre de transit Caricole », situé à 1820 Steenokkerzeel, Tervuursesteenweg 302, est l'un des six lieux de maintien belges. Il existe en Belgique un seul lieu de maintien qui n'a pas été assimilé à un lieu situé à la frontière, à savoir le Centre de rapatriement « 127bis », situé à 1820 Steenokkerzeel, Tervuursesteenweg 300.

Le « centre de transit Caricole » se situe non loin, mais en dehors de l'enceinte de *Brussels Airport*. Ce centre a été ouvert en 2012, en remplacement du centre INAD et du centre de transit 127, situés dans l'enceinte de l'aéroport Brussels Airport. Géographiquement, ce centre est situé sur le territoire belge.

Le « centre de transit Caricole » a, toutefois, été assimilé par un arrêté royal du 17 février 2012 déterminant un lieu visé par l'article 74/8, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 à un lieu situé à la frontière.

Le rapport au Roi (M.B., 15 mars 2012) mentionne :

« *Considérant, que suite à l'infrastructure défectueuse du centre de transit 127, il a été décidé de construire un nouveau centre afin de le remplacer;*
Considérant que le nouveau centre va permettre aux occupants qui ne satisfont pas aux conditions d'entrée et de séjour tels que visés aux articles 2 et 3 de la loi du 15 décembre 1980, de bénéficier d'une infrastructure sécurisée et satisfaisant à la qualité de l'accueil;
Considérant que ce nouveau centre est pourvu d'un espace octroyant aux occupants la possibilité d'effectuer une promenade dans la cour en plein air et satisfait ainsi à une des recommandations émise par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

– Les lieux d'hébergement

L'article 74/8 de la loi du 15 décembre 1980 mentionne :

« § 1^{er}. *Les dispositions nécessaires peuvent être prises afin d'assurer que l'intéressé ne quitte pas, sans l'autorisation requise, le lieu où il est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu en application des articles 7, 8bis, § 4, 27, 29, alinéa 2, 44septies, § 1^{er}, 51/5, § 1^{er}, alinéa 2, ou § 4, alinéa 3, 51/5/1, § 1^{er}, alinéa 2, ou § 2, alinéa 3, 57/32, § 2, alinéa 2, 74/5 ou 74/6.*

[...]

§ 2. *Le Roi peut fixer le régime et les règles de fonctionnement applicables au lieu où l'étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions visées au § 1^{er}, alinéa 1^{er}.*

[...] ».

Les familles avec des enfants mineurs en séjour irrégulier ou ne remplissant pas les conditions d'entrée sur le territoire, ne sont plus maintenues dans des centres fermés en Belgique, mais dans des lieux d'hébergement où elles sont encadrées par un accompagnateur de retour.

Les familles doivent y séjourner jusqu'au jour de leur retour dans le pays d'origine ou, le cas échéant, jusqu'à ce qu'une décision leur permettent de séjourner sur le territoire soit prise.

Il existe actuellement vingt-huit logements de ce type (trois maisons et trois studios à Zulte, cinq appartements et un studio à Tubize, sept maisons à Sint-Gillis-Waas, trois maisons à Tielt et, six maisons à Beauvechain).

Le lieu d'hébergement de Sint-Gillis-Waas a été créé par l'arrêté ministériel du 25 octobre 2010 déterminant un lieu visé par l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980.

L'arrêté royal du 22 avril 2010, modifiant celui du 14 mai 2009, fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, règle le régime applicable aux lieux d'hébergements « *visés à l'article 74/8, §§ 1^{er} et 2, de la loi, gérés par l'Office des étrangers et destinés à l'hébergement de familles, dans l'attente, selon le cas de leur accès au territoire, de leur autorisation de séjour, de leur reprise conformément au Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, de leur refoulement, de leur retour volontaire, de leur éloignement* » (article 1, 3°, dudit arrêté royal).

L'article 1^{er}, 3°, alinéa 2, de cet arrêté royal du 22 avril 2010 indique, expressément, que de tels lieux d'hébergements sont « *assimilé[s] à un lieu déterminé, situé aux frontières* ».

4.2. Motifs de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE)

Comme mentionné *supra*, l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980 transpose, dans l'ordre juridique interne belge, l'article 43, paragraphes 1 et 2, de la directive 2013/32/UE (Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2016-2017, n° 54-2548/001, p. 123).

La CJUE a jugé que « l'article 43, paragraphe 1, de la directive 2013/32 offre aux États membres la possibilité de prévoir, à leurs frontières ou dans leurs zones de transit, des procédures spécifiques afin de se prononcer sur la recevabilité, au titre de l'article 33 de cette directive, d'une demande de protection internationale présentée en ces lieux ou sur le fond de cette demande dans un des cas prévus à l'article 31, paragraphe 8, de ladite directive, pour autant que ces procédures respectent les principes de base et les garanties fondamentales visés au chapitre II de la même directive.

En vertu de l'article 43, paragraphe 2, de la directive 2013/32, ces procédures spécifiques doivent être menées dans un délai raisonnable, étant entendu que, si aucune décision rejetant la demande de protection internationale n'a été adoptée au terme d'un délai de quatre semaines, l'État membre concerné doit accorder au demandeur le droit d'entrer sur son territoire, sa demande devant être traitée au terme de ce délai de quatre semaines conformément à la procédure de droit commun » (CJUE, 14 mai 2020, aff. C 924/19 PPU et C 925/19 PPU, point 235).

Elle a ajouté qu'il découle du considérant 38 de la directive 2013/32/UE « qu'une telle procédure à la frontière est destinée à permettre aux États membres de prendre une décision quant aux demandes de protection internationale qui sont présentées à la frontière ou dans une zone de transit d'un État membre avant qu'il ne soit statué sur l'entrée des demandeurs sur son territoire » (arrêt précité, point 236).

Les travaux préparatoires relatifs à la législation belge renseignent que « si un étranger ne respecte pas les conditions d'entrée sur le territoire et introduit une demande de protection internationale à la frontière, il relève du champ d'application de la directive 2013/32/UE (directive Procédure) et de la directive 2013/33/UE (directive Accueil). Pendant l'examen de sa demande de protection internationale, il peut "rester dans l'État membre, y compris à la frontière ou dans une zone de transit de cet État membre" (art. 2, p), de la directive 2013/32/UE). La procédure à la frontière sur la base de l'article 43 de la directive 2013/32/UE (transposée en droit belge par l'article 57/6/4) et le maintien à la frontière sur la base de l'article 8.3, c), de la directive 2013/33/UE (transposée en droit belge article 74/5, § 1er, 2°) lui sont applicables » (Doc. parl., op. cit., pp. 82-83).

Il convient de rappeler que les dispositions et réglementations nationales doivent, en vertu des principes de primauté et de plein effet du droit de l'Union, être interprétées conformément à ce dernier (CJUE, 5 octobre 2004, C 397/01 à C 403/01, Pfeiffer, point 114 ; CJUE, 23 avril 2009, C-378/07, Angelidaki e.a., points 197-198 ; CJUE, 19 janvier 2010, C-555/07, Küçükdeveci, point 48 ; CJUE, 13 novembre 1990, C-106/89, Marleasing, point 8).

Dans son arrêt Elchinov du 5 octobre 2010 (C-173/09), la CJUE a déclaré au point 25 qu' : « à cet égard, il convient de rappeler, en premier lieu, que l'existence d'une règle de procédure nationale telle que celle applicable dans l'affaire au principal ne saurait remettre en cause la faculté qu'ont les juridictions nationales ne statuant pas en dernière instance de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle lorsqu'elles ont des doutes, comme en l'espèce, sur l'interprétation du droit de l'Union ».

Afin de trancher le présent litige, le Conseil est donc en droit, s'il a des doutes sur l'interprétation de la directive, de poser des questions préjudicielles à la CJUE.

4.3. Le cadre des questions préjudicielles

Questions préjudicielles portant sur la compatibilité avec le droit de l'Union de l'application de la procédure à la frontière en Belgique

Les premières questions préjudicielles portent sur la qualification – avant et après l'écoulement du délai de quatre semaines prévu à l'article 43.2 de la directive 2013/32/UE – d'une procédure menée dans un lieu de maintien situé géographiquement sur le territoire, mais assimilé par un texte réglementaire à un lieu situé à la frontière et sur l'étendue des compétences des autorités d'asile dans le cadre de cette ou de ces procédure(s).

A. Le droit de l'Union

i. La territorialité d'une procédure à la frontière

L'article 43 de la directive 2013/32/UE offre aux États membres la possibilité de prévoir des procédures spécifiques afin de pouvoir se prononcer sur la recevabilité ou, dans certains cas, sur le fond d'une demande de protection internationale présentée à leurs frontières ou dans leurs zones de transit, tant que le demandeur se trouve en ces lieux et avant qu'il entre sur le territoire (CJUE, 14 mai 2020, aff. C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, pt 23).

Dans ses conclusions relatives à l'affaire susmentionnée, l'avocat général Pr. PIKAMÄE a estimé que, pour déterminer si une procédure d'examen des demandes de protection internationale introduite par un requérant relève du champ d'application de l'article 43 de la directive 2013/32/UE, « *il importe de s'attacher à la réalité de la procédure menée par les autorités nationales compétentes et plus précisément à la territorialité de celle-ci, qui constitue l'élément fondamental pour en déterminer la qualification au regard de l'article 43 de la directive 2013/32* » (pt 136-137 de ces conclusions).

Jusqu'à présent, la Cour de justice de l'Union européenne ne s'est pas prononcée sur ce critère de territorialité.

ii. Le régime juridique spécifique des procédures à la frontière

Dans ses conclusions précitées, l'avocat général a, en outre, relevé que « *l'article 43 de cette directive définit [...] un régime juridique formant un tout indissociable et n'autorise les États membres à recourir aux procédures à la frontière que s'ils respectent les conditions et garanties y énoncées, ce qui contredit la lecture [...] d'un régime « à la carte », lui permettant de mener substantiellement de telles procédures tout en s'affranchissant de leur encadrement* » (ibid.).

– La limitation de la compétence matérielle

L'avocat général a également souligné que, dans le cadre des procédures à la frontière, la compétence des instances d'asile est limitée : à la frontière, elles peuvent traiter « *les demandes présentées, sans restriction en ce qui concerne l'analyse de la recevabilité mais dans le cadre d'une compétence limitée, c'est-à-dire dans les hypothèses énumérées à l'article 31, paragraphe 8, de la directive 2013/32, pour l'appréciation au fond de la demande* » (conclusions précitées, pt 136).

– Le délai de quatre semaines

L'article 43 de la directive 2013/32/UE prévoit que « *si aucune décision n'a été prise dans un délai de quatre semaines, le demandeur se voit accorder le droit d'entrer sur le territoire de l'État membre afin que sa demande soit traitée conformément aux autres dispositions de la présente directive* ».

Une procédure à la frontière est donc limitée à une durée de quatre semaines.

En cas de dépassement du délai de quatre semaines, cette disposition prévoit donc une double obligation pour les États membres, à savoir l'obligation d'accorder au demandeur le droit d'entrer sur le territoire (compétence qui, pour rappel, relève en droit belge du ministre) et l'obligation de traiter sa demande « conformément aux autres dispositions de la présente directive » (compétence qui relève en droit belge du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides).

iii. Le caractère exceptionnel d'un maintien d'un demandeur de protection internationale

L'article 8 de la directive 2013/33/UE consacre le caractère exceptionnel d'un maintien d'un demandeur de protection internationale. Le maintien n'est autorisée que dans certains cas, dans le respect du principe de proportionnalité.

B. L'application de la procédure à la frontière en Belgique

i. Le maintien dans des lieux situés géographiquement sur le territoire, mais assimilés à des lieux situés à la frontière

En Belgique, à défaut de lieu d'hébergement situé géographiquement aux frontières ou dans une zone de transit, dans lequel un demandeur de protection internationale pourrait demeurer en attendant une décision sur sa demande de protection internationale, le demandeur, dont la demande est examinée dans le cadre d'une « procédure à la frontière » au sens de l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980, est placée en maintien administratif dans un lieu situé géographiquement sur le territoire, mais assimilée par un texte réglementaire à un lieu situé à la frontière (la plupart du temps, il s'agit du centre de transit « Caricole »).

ii. Le maintien en ce même lieu au-delà d'un délai de quatre semaines et le passage d'une « procédure à la frontière » à un « traitement prioritaire »

Lorsque la procédure administrative n'a pas été clôturée dans le délai de quatre semaines prévu à l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980, les autorités belges estiment que le maintien du demandeur peut se poursuivre en ce même lieu, mais sur une base juridique différente.

Elles affirment en effet qu'un tel lieu de maintien a une « double casquette » : il s'agirait à la fois d'un lieu déterminé dans le Royaume, au sens de l'article 74/6 de la loi du 15 décembre 1980, et d'un lieu situé à l'intérieur du Royaume assimilés par le Roi à un lieu déterminé situé à la frontière, au sens de l'article 74/5, § 2, de cette même loi.

Elles soutiennent, en se basant sur les articles 57/6/4, al. 3, et 74/5, § 4, 5° de la loi du 15 décembre 1980, que l'expiration du délai de quatre semaines entraîne de plein droit l'admission du demandeur sur le territoire, et que son maintien dans ce lieu, qui changerait donc de casquette, peut se poursuivre en application de l'article 74/6, § 1^{er}, de la loi, notamment « pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si le demandeur n'était pas maintenu, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur » (le risque de fuite est défini à l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 15 décembre 1980⁵).

⁵ Cette disposition mentionne « Le risque de fuite visé au paragraphe 1^{er}, 11°, doit être actuel et réel. Il est établi au terme d'un examen individuel et sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs suivants, en tenant compte de l'ensemble des circonstances propres à chaque cas :

1° l'intéressé n'a pas introduit de demande de séjour à la suite de son entrée illégale ou durant son séjour illégal ou n'a pas présenté sa demande de protection internationale dans le délai prévu par la présente loi;

2° l'intéressé a utilisé des informations fausses ou trompeuses ou des documents faux ou falsifiés, ou a recouru à la fraude ou a employé d'autres moyens illégaux dans le cadre d'une procédure de protection internationale, de séjour, d'éloignement ou de refoulement ;

3° l'intéressé ne collabore pas ou n'a pas collaboré dans ses rapports avec les autorités chargées de l'exécution et/ou de la surveillance du respect de la réglementation relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers;

4° l'intéressé a manifesté sa volonté de ne pas se conformer ou a déjà contrevenu à l'une des mesures suivantes :

a) une mesure de transfert, de refoulement ou d'éloignement;

b) une interdiction d'entrée ni levée ni suspendue;

c) une mesure moins coercitive qu'une mesure privative de liberté visant à garantir son transfert, son refoulement ou son éloignement, qu'elle soit restrictive de liberté ou autre;

d) une mesure restrictive de liberté visant à garantir l'ordre public ou la sécurité nationale;

e) une mesure équivalente aux mesures visées aux a), b), c) ou d), prise par un autre Etat membre;

5° l'intéressé fait l'objet d'une interdiction d'entrée dans le Royaume et/ou dans un autre Etat membre, ni levée ni suspendue;

6° l'intéressé a introduit une nouvelle demande de séjour ou de protection internationale immédiatement après avoir fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ou de séjour ou mettant fin à son séjour ou immédiatement après avoir fait l'objet d'une mesure de refoulement ou d'éloignement;

7° alors qu'il a été interrogé sur ce point, l'intéressé a dissimulé avoir déjà donné ses empreintes digitales dans un autre Etat lié par la réglementation européenne relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande de protection internationale à la suite de l'introduction d'une demande de protection internationale;

8° l'intéressé a introduit plusieurs demandes de protection internationale et/ou de séjour, dans le Royaume ou dans un ou plusieurs autres Etats membres, qui ont donné lieu à une décision négative ou qui n'ont pas donné lieu à la délivrance d'un titre de séjour;

9° alors qu'il a été interrogé sur ce point, l'intéressé a dissimulé avoir déjà introduit précédemment une demande de protection internationale dans un autre Etat lié par la réglementation européenne relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande de protection internationale;

10° l'intéressé a déclaré ou il ressort de son dossier qu'il est venu dans le Royaume à des fins autres que celles pour lesquelles il a introduit une demande de protection internationale ou de séjour;

11° l'intéressé fait l'objet d'une amende pour avoir introduit un recours manifestement abusif auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers ».

Les autorités belges considèrent donc, sans qu'il y ait eu un changement effectif et physique du lieu de maintien, que le demandeur ne se trouve plus aux frontières ou dans une zone de transit et que sa situation ne relève plus du champ d'application de la « procédure à la frontière », de sorte que les limitations de compétence prévues dans le cadre de cette procédure spécifique prennent fin.

En raison de la prolongation du maintien, elles sont toutefois tenues, en application de l'article 57/6, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, d'examiner la demande « en priorité ». Cette disposition ne comporte aucune limitation de compétence (temporelle ou matérielle) du Commissaire général.

iii. Les actes de procédure posées avant et après l'écoulement du délai de quatre semaines

Dans la pratique, il arrive donc qu'une procédure soit entamée « à la frontière », mais que le Commissaire général ne prenne sa décision qu'après l'expiration du délai de quatre semaines.

L'ensemble ou une partie, plus ou moins importante, de l'examen de la demande de protection internationale a alors été fait à la frontière :

- la transmission du dossier par le ministre au Commissaire général implique que le ministre a effectué l'ensemble des démarches pour lequel il est compétent dans le cadre d'une procédure de protection internationale ;
- dans certains cas, le Commissaire général a procédé à un entretien personnel⁶ du demandeur sur le fond de la demande de protection internationale, portant notamment sur la situation personnelle et familiale et l'itinéraire du demandeur, les documents déposés à l'appui de sa demande, sa crainte et son récit libre et un approfondissement de ce récit.

Dans certains cas, la décision relative à la demande de protection internationale est prise après le délai de quatre semaines.

iv. Les implications pratiques d'une procédure à la frontière

La « procédure à la frontière » belge se caractérise par des délais très courts et une limitation de la liberté de mouvement du demandeur.

Dans la pratique, la brièveté des délais et le maintien à la frontière peuvent compromettre la mise en œuvre de certains principes de base et de certaines garanties fondamentales prévues au chapitre II de la directive 2013/32/UE (notamment, l'accès à un avocat, le temps nécessaire pour rassembler tous les documents utiles à l'appui de la demande, la possibilité de recevoir une copie des notes de l'entretien personnel avant la prise de la décision)⁷.

⁶ Conformément à l'article 16 de la directive 2013/32/UE

⁷ L'article 57/5 de la loi du 15 décembre 1980 mentionne « § 1er. Lors de l'entretien personnel visé à l'article 57/5ter, l'agent du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides prend note par écrit des déclarations du demandeur de protection internationale. Les notes de l'entretien personnel constituent une transcription fidèle des questions posées au demandeur ainsi que des réponses données par celui-ci et reprennent à tout le moins les données déterminées par arrêté royal.

§ 2.
Le demandeur de protection internationale ou son avocat peut demander par écrit une copie des notes de l'entretien personnel. Lorsque cette demande parvient au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dans les deux jours ouvrables qui suivent l'entretien personnel, le Commissaire général notifie la copie des notes de l'entretien personnel au demandeur de protection internationale ou à son avocat avant de prendre une décision concernant la demande de protection internationale. La copie des notes est notifiée par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides conformément aux dispositions de l'article 51/2.

§ 3.
Le demandeur de protection internationale ou son avocat peut transmettre au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides des observations concernant la copie des notes de l'entretien personnel.

Ces observations sont communiquées au Commissaire général par écrit, dans la langue de la procédure. Le Commissaire général examine ces observations avant de prendre une décision quant à la demande de protection internationale pour autant :

1° que la demande de copie visée au paragraphe 2 soit parvenue au Commissaire général dans les deux jours ouvrables qui suivent l'entretien personnel, et

2° que les observations soient parvenues au Commissaire général dans un délai de huit jours ouvrables suivant la notification de la copie des notes de l'entretien personnel au demandeur de protection internationale ou à son avocat.

Si les conditions cumulatives visées à l'alinéa 3 ne sont pas remplies, le Commissaire général n'examine les observations communiquées qu'à la condition que celles-ci lui parviennent au plus tard le jour ouvrable qui précède celui de l'adoption de la décision relative à la demande de protection internationale.

Le demandeur de protection internationale est réputé confirmer le contenu des notes de l'entretien personnel lorsqu'au jour ouvrable qui précède celui de l'adoption de la décision relative à la demande de protection internationale, aucune observation n'est parvenue au

C. Les questions préjudicielles

– Connexité thématique

A l'audience en chambres réunies du 3 janvier 2024, sept affaires⁸ ayant trait à la même problématique ont été fixées. Dans les cas d'espèce, toutes les demandes de protection internationales ont été introduites à la frontière et l'autorité responsable de la détermination, indépendamment d'une décision d'examen ultérieur, a statué sur lesdites demandes après l'écoulement du délai de quatre semaines prévu par l'article 43.2 de la directive 2013/32/UE. Jusqu'à la prise des décisions, les demandeurs ont continué à être maintenu dans le même lieu qui est géographiquement situé sur le territoire. A l'audience, toutes les parties requérantes ont invoqué la violation de l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980.

– Questions préjudicielles

Afin de pouvoir trancher le présent litige ainsi que les autres affaires fixées à l'audience du 3 janvier 2024 des chambres réunies, le Conseil estime nécessaire de poser les questions préjudicielles suivantes sur l'interprétation du droit de l'Union à la CJUE :

1) Une procédure d'examen d'une demande de protection internationale présentée à la frontière ou dans une zone de transit par un demandeur qui, pendant cette procédure, est maintenu dans un lieu situé géographiquement sur le territoire, mais assimilé par un texte réglementaire à un lieu situé à la frontière relève-t-elle du champ d'application de l'article 43 de la directive 2013/32/UE ?

2) L'examen d'une telle demande de protection internationale d'un demandeur qui, après le délai de quatre semaines prévu à l'article 43.2 de la directive 2013/32/UE, est admis de plein droit sur le territoire en vertu du droit national mais reste maintenu, sur la base d'une nouvelle décision de maintien, au même lieu de maintien qui initialement était considéré comme un lieu à la frontière et désormais qualifié par les autorités comme un lieu situé sur le territoire, relève-t-il toujours du champ d'application de l'article 43 de la directive 2013/32/UE ?

- Un même lieu de maintien peut-il, dans le cadre de la même procédure de protection internationale, être dans un premier temps assimilé par un texte réglementaire à un lieu situé à la frontière et, après que le demandeur ait été autorisé à entrer sur le territoire en raison de l'écoulement du délai de quatre semaines ou suite à une décision d'examen ultérieur, être considéré comme un lieu sur le territoire ?
- Quelle est l'implication du maintien du demandeur dans le même lieu qui est géographiquement situé sur le territoire mais qui était à la base assimilé à un lieu situé à la frontière et qui a été qualifié ultérieurement, par les autorités belges, comme un lieu de maintien sur le territoire en raison de l'écoulement du délai de quatre semaines, sur la compétence temporelle et matérielle de l'autorité responsable de la détermination ?

3.1) L'autorité responsable de la détermination qui a entamé l'examen d'une demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure à la frontière et qui laisse passer le délai de quatre semaines prévu à l'article 43.2 de la directive 2013/32/UE pour se prononcer sur cette demande ou qui a pris au préalable une décision d'examen ultérieur, peut-elle, bien que l'ensemble des actes d'instruction, y compris l'entretien personnel, aient été effectués avant l'expiration de ce délai, poursuivre l'examen de cette demande sur la base d'un traitement prioritaire au sens de l'article 31.7 de cette directive, lorsque le demandeur reste maintenu, sur la base de la décision d'une autre autorité, dans le même lieu de maintien, initialement assimilé à un lieu à la frontière, au motif que son maintien est nécessaire « *pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si le demandeur n'était pas maintenu, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur* » ?

Commissaire général. Si les observations éventuellement parvenues au Commissaire général ne portent que sur une partie du contenu des notes de l'entretien personnel, le demandeur de protection internationale est réputé confirmer le reste de celui-ci.

§ 4. Lorsqu'il est fait application des articles 57/6, § 2, 57/6, § 3, 57/6/1, § 1er ou 57/6/4, une copie des notes de l'entretien personnel peut être notifiée au même moment que la notification de la décision concernant la demande de protection internationale » (la référence à l'article 57/6, § 2, et la référence à l'article 57/6, § 3, en ce qu'elle porte sur les décisions relatives à la recevabilité qui ne sont pas prises dans le cadre de la procédure à la frontière visée à l'article 57/6/4, a été annulée par arrêt de la Cour constitutionnelle no 23/2021 du 25 février 2021).

⁸ Arrêts n° 300 346, 300 347, 300 348, 300 349, 300 351 et 300 352 du 22 janvier 2024.

3.2) L'autorité responsable de la détermination qui a entamé l'examen d'une demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure à la frontière et qui laisse passer le délai de quatre semaines prévu à l'article 43.2 de la directive 2013/32/UE pour se prononcer sur cette demande, ou qui a pris au préalable une décision d'examen ultérieure, sans avoir procédé à un entretien personnel avec le demandeur endéans ce délai, peut-elle poursuivre l'examen de cette demande sur base d'un traitement prioritaire au sens de l'article 31.7 de cette directive, lorsque le demandeur reste maintenu, sur la base de la décision d'une autre autorité, dans le même lieu de maintien, initialement assimilé à un lieu à la frontière, au motif que son maintien est nécessaire « *pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si le demandeur n'était pas maintenu, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur* » ?

4) Une telle application de la réglementation nationale est-elle compatible avec le caractère exceptionnel du maintien du demandeur qui découle de l'article 8 de la directive 2013/33/UE et de l'objectif général de la directive 2013/32/UE ?

Question préjudicielle portant sur le droit à un recours effectif

La seconde question préjudicielle porte sur les obligations du juge national qui constate que des irrégularités ont été commises dans le cadre d'une procédure à la frontière.

a. Le droit de l'Union

L'article 46 de la directive 2013/32/UE, qui consacre un droit à un recours effectif contre les décisions qui sont prises concernant une demande de protection internationale, dispose que les États membres doivent à veiller à ce que ce recours « *prévoit un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique* ».

Le Conseil rappelle le contenu des articles 43.1 et 31.8 de la directive 2013/32/UE, lesquels limitent la compétence matérielle de l'autorité responsable de la détermination dans les cas où elle statue selon la procédure à la frontière.

b. La procédure en Belgique

Dans les cas d'espèce, l'autorité chargée de la détermination n'a pas statué sur les demandes de protection internationale introduites à la frontière dans le délai de quatre semaines prévu par l'article 43.2 de la directive 2013/32/UE.

La procédure devant le Conseil est essentiellement écrite : le requérant n'a pas la possibilité de soulever d'autres moyens de droit que ceux qui sont exposés dans sa requête, sauf lorsqu'ils sont d'ordre public. De tels moyens d'ordre public doivent également être soulevés d'office par le Conseil.

Le caractère écrit de la procédure est, toutefois, tempéré par la possibilité pour le Conseil de directement correspondre avec les parties et pour les parties de déposer des notes complémentaires, ainsi que par l'oralité des débats.

c. Le cas d'espèce

Le Commissaire général a effectué dans certaines des affaires, l'ensemble des actes d'instruction, y compris l'entretien personnel, avant l'expiration du délai de quatre semaines et n'a posé aucun acte ultérieurement. Dans d'autres affaires, l'entretien personnel a eu lieu après le délai de quatre semaines sans qu'il ne ressorte des pièces du dossier que le demandeur n'a pas collaboré à l'instruction de sa demande et que, dès lors, ce retard ne peut lui être imputé. Nonobstant la prolongation du maintien du requérant dans le même lieu, initialement assimilé à un lieu à la frontière, au-delà de ce délai, il a pris une décision sur le fond de la demande de protection internationale, et ce dans le cadre d'un traitement prioritaire.

d. La question préjudicielle

Afin de pouvoir trancher le présent litige, le Conseil estime nécessaire de poser la question préjudicielle suivante sur l'interprétation du droit de l'Union à la CJUE :

5) Les articles 31, 43 et 46 de la directive 2013/32/CE, combinés avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doivent-ils être interprétés en ce sens que le Conseil lorsqu'il est saisi d'un recours contre une décision prise dans le cadre d'une procédure initiée à la frontière, doit soulever d'office le dépassement du délai de quatre semaines ?

5. Suite de la procédure

Le Conseil fait observer que les questions préjudicielles précitées entraînent la suspension de la procédure jusqu'à ce que la Cour de justice ait statué (voir point 25 des Recommandations à l'attention des juridictions nationales relatives à l'introduction de procédures préjudicielles - 2019/C 380/01 du 8 novembre 2019, p.5)

Le Conseil convoquera, à nouveau, les parties à l'audience après avoir reçu une réponse de la Cour de Justice.

PAR CES MOTIFS, LES CHAMBRES RÉUNIES DU CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS DÉCIDENT :

Article 1^{er}

La poursuite de l'examen du recours est suspendue jusqu'à la réponse de la Cour de justice de l'Union européenne.

Article 2

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions préjudicielles suivantes :

- 1) Une procédure d'examen d'une demande de protection internationale présentée à la frontière ou dans une zone de transit par un demandeur qui, pendant cette procédure, est maintenu dans un lieu situé géographiquement sur le territoire, mais assimilé par un texte réglementaire à un lieu situé à la frontière relève-t-elle du champ d'application de l'article 43 de la directive 2013/32/UE ?
- 2) L'examen d'une telle demande de protection internationale d'un demandeur qui, après le délai de quatre semaines prévu à l'article 43.2 de la directive 2013/32/UE, est admis de plein droit sur le territoire en vertu du droit national mais reste maintenu, sur la base d'une nouvelle décision de maintien, au même lieu de maintien qui initialement était considéré comme un lieu à la frontière et désormais qualifié par les autorités comme un lieu situé sur le territoire, relève-il toujours du champ d'application de l'article 43 de la directive 2013/32/UE ?
 - Un même lieu de maintien peut-il, dans le cadre de la même procédure de protection internationale, être dans un premier temps assimilé par un texte réglementaire à un lieu situé à la frontière et, après que le demandeur ait été autorisé à entrer sur le territoire en raison de l'écoulement du délai de quatre semaines ou suite à une décision d'examen ultérieur, être considéré comme un lieu sur le territoire ?
 - Quelle est l'implication du maintien du demandeur dans le même lieu qui est géographiquement situé sur le territoire mais qui était à la base assimilé à un lieu situé à la frontière et qui a été qualifié ultérieurement, par les autorités belges, comme un lieu de maintien sur le territoire en raison de l'écoulement du délai de quatre semaines, sur la compétence temporelle et matérielle de l'autorité responsable de la détermination ?

3.1) L'autorité responsable de la détermination qui a entamé l'examen d'une demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure à la frontière et qui laisse passer le délai de quatre semaines prévu à l'article 43.2 de la directive 2013/32/UE pour se prononcer sur cette demande ou qui a pris au préalable une décision d'examen ultérieur, peut-elle, bien que l'ensemble des actes d'instruction, y compris l'entretien personnel, aient été effectués avant l'expiration de ce délai, poursuivre l'examen de cette demande sur la base d'un traitement prioritaire au sens de l'article 31.7 de cette directive, lorsque le demandeur reste maintenu, sur la base de la décision d'une autre autorité, dans le même lieu de maintien, initialement assimilé à un lieu à la frontière, au motif que son maintien est nécessaire « *pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si le demandeur n'était pas maintenu, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur* » ?

3.2) L'autorité responsable de la détermination qui a entamé l'examen d'une demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure à la frontière et qui laisse passer le délai de quatre semaines prévu à l'article 43.2 de la directive 2013/32/UE pour se prononcer sur cette demande, ou qui a pris au préalable une décision d'examen ultérieur, sans avoir procédé à un entretien personnel avec le demandeur endéans ce délai, peut-elle poursuivre l'examen de cette demande sur base d'un traitement prioritaire au sens de l'article 31.7 de cette directive, lorsque le demandeur reste maintenu, sur la base de la décision d'une autre autorité, dans le même lieu de maintien, initialement assimilé à un lieu à la frontière, au motif que son maintien est nécessaire « *pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si le demandeur n'était pas maintenu, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur* » ?

4) Une telle application de la réglementation nationale est-elle compatible avec le caractère exceptionnel du maintien du demandeur qui découle de l'article 8 de la directive 2013/33/UE et de l'objectif général de la directive 2013/32/UE ?

5) Les articles 31, 43 et 46 de la directive 2013/32/CE, combinés avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doivent-ils être interprétés en ce sens que le Conseil lorsqu'il est saisi d'un recours contre une décision prise dans le cadre d'une procédure initiée à la frontière, doit soulever d'office le dépassement du délai de quatre semaines ?

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique des Chambres réunies du Conseil du contentieux des étrangers, le vingt-deux janvier deux mille vingt-quatre par :

G. DE GUCHTENEERE,
M. RYCKASEYS,
K. POLLET,
S. WILLAERT,
R. HANGANU,
C. ROBINET,
L. BEN AYAD,

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

Le greffier,

Le président,

L. BEN AYAD

G. DE GUCHTENEERE