

Cette newsletter rédigée par l'EDEM, l'équipe Droits européens et migrations, constituée à l'UCL au sein du CeDIE, se propose de présenter quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou européenne dans ses domaines d'études, à savoir la mise en œuvre du droit européen de l'asile en droit belge.

Sommaire

1. C.C.E., arrêt n° 96933 du 12 février 2013 – La participation aux activités d'un groupe terroriste ne suffit pas en soi à fonder une exclusion pour des agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies..... 3

Exigeant l'imputabilité de faits précis au requérant et un seuil de gravité élevé pour retenir la qualification d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies, le C.C.E. refuse en l'espèce l'exclusion du statut de réfugié d'un requérant condamné pénalement pour participation aux activités d'un groupe terroriste.

Participation aux activités d'un groupe terroriste – agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies – exclusion – art. 55/2 L. 15-12-1980 (Reconnaissance)

2. C.E., arrêt n° 222.012 du 11 janvier 2013 – Le C.C.E. peut statuer sur la protection subsidiaire, non visée par la requête, sans permettre aux parties de faire valoir leurs observations pour autant qu'il se limite aux informations contenues dans le dossier administratif..... 6

L'effet dévolutif de l'appel introduit devant le C.C.E. sur base de l'art. 39/2, §1, de la loi du 15 décembre 1980 déroge au principe ultra petita. Même si la requête ne vise que la décision de rejet de la demande d'asile, le C.C.E. peut réformer la décision d'octroi de la protection subsidiaire sans permettre aux parties de faire valoir leurs observations. Ce faisant, le C.C.E. doit respecter les droits de la défense en se limitant aux informations contenues dans le dossier administratif.

Art. 39/2, §1, de la loi du 15 décembre 1980 – art. 2 du Code judiciaire – art. 1138, 2° du Code judiciaire – ultra petita – spécificité de l'effet dévolutif dans le contentieux des étrangers de pleine juridiction – droits de la défense (rejet)

3. Cour eur. D.H., S.H.H. c. Royaume-Uni, 29 janvier 2013, req. 60367/10 (non définitif) - « L'expulsion d'un demandeur d'asile handicapé en Afghanistan ne l'exposerait pas à un traitement inhumain ou dégradant » 9

L'expulsion en Afghanistan d'un demandeur d'asile débouté, M. S.H.H., souffrant de handicaps physiques ne violerait pas l'article 3 C.E.D.H. (interdiction des traitements inhumains ou dégradants). La Cour rappelle que seulement dans des cas très exceptionnels de violence généralisée, il existe un risque réel de subir des traitements inhumains ou dégradants par le seul fait d'être expulsé vers le pays d'origine, ce qui n'était pas le cas pour l'Afghanistan au moment de la détermination des faits. En outre, le requérant n'a pas démontré que son handicap l'exposerait à un risque de violence supérieur au risque auquel est confrontée la population afghane en général. En ce qui concerne la détérioration prévisible des conditions de vie du requérant, en appliquant les principes énoncés dans N. v. UK, la Cour estime que cet élément ne saurait à lui seul être déterminant sauf dans des cas très exceptionnels, lorsque les considérations humanitaires militant contre l'expulsion sont impérieuses.

Art. 3 C.E.D.H. – expulsion – demandeur d'asile souffrant de handicaps physiques - violence généralisée - détérioration prévisible des conditions de vie (non-violation)

4. C.J.U.E., 31 janvier 2013, H.I.D. et B.A. c. Irlande (C-175/11) - Le traitement accéléré de la procédure d'asile, soumis à toutes les garanties de la Directive Procédure, ne saurait engendrer un examen moins rigoureux. 12

La CJUE était confrontée à deux questions préjudicielles du juge irlandais relatives à l'application des articles 23 (procédure accélérée ou prioritaire) et 39 (droit à un recours effectif) de la Directive Procédure (ci-après « DP »). Sur la première question, la Cour reconnaît aux États la possibilité d'instituer des procédures prioritaires ou accélérées, sur la seule base de la nationalité des demandeurs d'asile et en dehors de la liste prévue par l'article 23 DP qui est « indicative », sous réserve de respecter les principes et garanties fondamentales posées par ladite directive (Chapitre II et article 23 DP). Dès lors, la marge d'appréciation dont bénéficient les États quant au traitement des procédures d'asile ne doit pas impacter l'examen au fond de la demande qui est entouré de garanties (article 23 DP). Sur la seconde question, la Cour centre son raisonnement autour de la notion de « juridiction indépendante », en raison des problématiques posées par le droit interne. Elle conclut que le système irlandais d'asile, pris dans son ensemble, peut être considéré comme respectant le droit à un recours effectif. Incidemment, elle esquisse les critères du recours effectif au sens de l'article 39 DP.

Directive 2005/85 dite Directive « Procédure » (DP) - (1) Liste « indicative » des demandes d'asile soumises à procédure spécifique (article 23 §§ 3 et 4 DP) - Marge d'appréciation des États dans l'organisation du traitement de la demande - Exigences et garanties entourant l'examen de la demande (article 23 DP) - (2) Contours du recours effectif au sens de la DP (article 39 DP) : Pouvoir de contrôle étendu de la juridiction - Système national d'asile pris dans son ensemble

1. C.C.E., ARRÊT N° 96933 DU 12 FÉVRIER 2013

La participation aux activités d'un groupe terroriste ne suffit pas en soi à fonder une exclusion pour des agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies.

A. Arrêt

Le requérant a été exclu du statut de réfugié par le C.G.R.A., en application de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, au vu des raisons sérieuses de penser qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies. Ces raisons se fondent sur une condamnation en correctionnel pour participation aux activités d'un groupe terroriste. Dans son arrêt du 12 février 2013, le C.C.E. a distingué d'une part les faits imputables à l'organisation et, d'autre part, ceux imputables au requérant. Il a conclu que ni les uns, ni les autres, ne suffisaient pour fonder une exclusion.

Concernant l'organisation, il a relevé que le groupe auquel appartenait le requérant ne s'était vu imputer aucun fait ou acte précis tombant sous le coup de la clause d'exclusion. Or, selon la C.J.U.E., l'application d'une clause d'exclusion exige l'évaluation des faits précis dont l'autorité compétente a connaissance en vue de déterminer s'il existe des raisons sérieuses de penser que l'organisation dont la personne est membre a commis des actes tombant sous le coup de la clause d'exclusion¹.

Concernant le requérant, le C.C.E. relève que les faits qui lui sont imputés sont le soutien logistique à une entreprise terroriste par le biais, notamment, de services matériels ou intellectuels ; la contrefaçon de passeports et la cession frauduleuse de passeports qualifiés d'acte de participation à l'activité d'une cellule qui apporte son soutien logistique à un mouvement terroriste ; et la participation active dans l'organisation d'une filière d'envoi de volontaires en Irak. Ces faits ne constitueraient pas, en tant que tels, des agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies, à savoir une « menace pour la paix et la sécurité internationales, dans le but de gravement intimider une population ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale »².

Prenant en compte le principe de stricte interprétation des clauses d'exclusion, le C.C.E. conclut que ni l'imputation d'un acte précis à l'organisation dont le requérant a été jugé membre, ni la réalité d'un agissement personnel de celui-ci suffisamment grave pour être qualifié d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, n'ont été rapportées. Il n'y a dès lors pas lieu d'exclure.

¹ C.J.U.E., 9 novembre 2010, *B. et D. c. Allemagne*, aff. n° C-57/09 et C-101/09, *Rec. C.J.U.E.* p. I-10979, para. 87.

² C.C.E., arrêt n° 96933 du 12 février 2013, § 5.9.7.

B. Éclairage

Avant cet arrêt, la demande de protection du requérant avait déjà fait l'objet de trois décisions du C.G.R.A., de trois arrêts du C.C.E.³ et d'une cassation par le Conseil d'État⁴. La cassation du Conseil d'État se fondait sur deux motifs : contradiction dans les motifs avancés par le C.C.E. et violation de la foi due aux actes. Cette cassation reposait sur une compréhension erronée des motivations du C.C.E.⁵. Ce dernier s'est logiquement contenté d'éclaircir celles-ci, sans réellement modifier son raisonnement.

Selon le C.E., il y avait une contradiction dans le raisonnement du C.C.E. lorsque d'une part, il admettait l'organisation d'une filière d'envoi de deux volontaires en Irak pour y combattre les forces américaines, le désir du requérant de partir pour le Djihad, de devenir martyr et de frapper les intérêts américains en exécutant des opérations suicide⁶ et, d'autre part, il considérait que faute de pouvoir caractériser davantage les cibles et les méthodes utilisées, ces faits ainsi établis n'atteignaient pas le seuil d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Le C.E. considérait également qu'il y avait une violation de la foi due aux actes en ce qu'il n'avait été mis en évidence aucun fait précis donnant à penser que, dans le cadre de ses activités au sein du groupe terroriste, le requérant s'était rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies⁷, alors que celui-ci avait été condamné pénalement en 2006 pour participation aux activités d'un groupe terroriste.

C'est une compréhension trop large de la nature des agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies qui est à l'origine de la cassation prononcée par le C.E. Dans son dernier arrêt, le C.C.E. a réaffirmé qu'il ne suffisait pas que le comportement ait été qualifié de terroriste au niveau national, même par le biais d'une condamnation pénale, encore fallait-il examiner s'il constituait une menace pour la paix et la sécurité internationales. Il a également rappelé que conformément aux exigences de la C.J.U.E., des faits précis ainsi définis devaient être imputables au requérant. Cette jurisprudence est en cohérence avec une récente décision de la Cour suprême britannique qui a considéré que les termes *agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies* devaient avoir une signification autonome ; qu'il ne pouvait être accepté que chaque État membre soit libre d'adopter individuellement sa propre définition⁸.

P.dH.

C. Pour en savoir plus

Pour consulter l'arrêt : C.C.E., arrêt n°96.933, 12 février 2013

³ C.C.E. (Belgique), arrêt n° 54.335, 13 janvier 2011 ; C.C.E. (Belgique), arrêt n° 57.261, 3 mars 2011 ; C.C.E. (Belgique), arrêt n° 64.356, 1^{er} juillet 2011.

⁴ C.E. (section du contentieux administratif - Belgique), arrêt n° 220.321 du 13 juillet 2012.

⁵ Ainsi que l'on a pu l'écrire par ailleurs : P. D'HUART, « Arrêt du Conseil d'État n° 220.321 du 13 juillet du 2012 : commentaire », *Newsletter EDEM*, sept. 2012.

⁶ C.E. (section du contentieux administratif), arrêt n° 220.321 du 13 juillet 2012 ; C.C.E., arrêt n° 64.356, 1^{er} juillet 2011, p. 16.

⁷ C.E. (section du contentieux administratif), arrêt n°220.321 du 13 juillet 2012, p. 10.

⁸ Supreme Court (U.K.), *Al-Sirri and DD v. Secretary of State*, n°[2012] UKSC 54, 21 Nov. 2012, para. 36.

- *En doctrine*

L. Leboeuf et E. Neraudau, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : le Règlement Dublin et la Directive Qualification*, sous la direction de S. Saroléa, Louvain-la-Neuve, CeDIE (UCL), 2012, pp. 400-404 ;

A. Zimmermann et P. Wennholz, « Article 1 F (Definition of the Term 'Refugee'/Définition du Terme 'Réfugié') », in *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*, sous la direction de A. Zimmermann (éd.), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 579-610 ;

G. S. Goodwin-Gill et J. McAdam, *The Refugee in International Law*, 3^e édition, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 162-191 ;

U.N.H.C.R., [Guidelines on international protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees](#), HCR/GIP/03/05, 4 sept. 2003 ;

- *En jurisprudence*

C.J.U.E., 9 novembre 2010, *B. et D. c. Allemagne*, aff. n° C-57/09 et C-101/09, *Rec. C.J.U.E.* p. I-10979 ;

C.C.E. (Belgique), arrêt n° 64.356, 1^{er} juillet 2011 ;

C.E. (Belgique), arrêt n° 220.321, 13 juillet 2012 ;

Supreme Court (U.K.), *Al-Sirri and DD v. Secretary of State*, n°[2012] UKSC 54, 21 Nov. 2012
Supreme Court (Canada), *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, n°[1998] 1 S.C.R. 982, 4 June 1998.

Pour citer cette note : P. D'HUART, « La participation aux activités d'un groupe terroriste ne suffit pas en soi à fonder une exclusion pour des agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies », *Newsletter EDEM*, février 2013.

2. C.E., ARRÊT N°222.012 DU 11 JANVIER 2013

Le C.C.E. peut statuer sur la protection subsidiaire, non visée par la requête, sans permettre aux parties de faire valoir leurs observations pour autant qu'il se limite aux informations contenues dans le dossier administratif.

A. Arrêt

La requérante introduit devant le Conseil d'État (C.E.) un recours en cassation contre l'arrêt n° 72.318 rendu le 20 décembre 2011 par le Conseil du contentieux des étrangers (C.C.E.). Par cet arrêt, le C.C.E. réforme la décision d'octroi de la protection subsidiaire adoptée par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (C.G.R.A.) sans que la requête ne l'y invite.

Devant le C.E., la requérante invoque la violation du principe *ultra petita* consacré à l'article 1138, 2° C. Jud. Elle se plaint en outre de la violation de ses droits de la défense, faute d'avoir pu répondre aux arguments du C.C.E. selon lesquels elle ne remplit pas les conditions fixées à l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 pour bénéficier de la protection subsidiaire.

Le C.E., se référant aux travaux préparatoires de l'article 39/2, §1, de la loi du 15 décembre 1980, considère au contraire que « la volonté claire et expresse du législateur est de reconnaître au C.C.E. la compétence d'analyser une demande d'asile dans son ensemble et de refuser le statut de réfugié »¹. La compétence du C.C.E. n'est pas limitée au rejet de la demande d'asile visé par la requête, mais couvre également l'octroi de la protection subsidiaire. L'effet dévolutif du recours de pleine juridiction consacré par l'article 39/2, §1, de la loi de 1980 a la particularité de déroger au principe *ultra petita*.

Le C.E. poursuit en affirmant l'obligation du C.C.E. de respecter les droits de la défense lorsqu'il statue sur la protection subsidiaire non visée par la requête. Si « cela implique qu'il doit se limiter aux informations présentes dans le dossier administratif et de la procédure »², le C.C.E. n'a par contre aucune obligation de communiquer à l'avance « les motifs sur base desquels il conclut finalement au rejet de la protection subsidiaire »³. En l'espèce, les informations factuelles qui justifient la décision du C.C.E. de ne pas octroyer la protection subsidiaire étaient mentionnées tant dans la décision du C.G.R.A. que dans la requête. Elles étaient connues de la requérante, qui a pu s'exprimer sur celles-ci. Son recours en cassation est en conséquence rejeté.

¹ C.E., arrêt n° 222.012 du 11 janvier 2013, §5.1. *in fine* : « Het is derhalve de duidelijke en uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de asielaanvraag in haar geheel kan onderzoeken en ook de beschermingsstatus kan weigeren, al werd enkel beroep tegen de weigering van de erkenning aangetekend » (notre traduction).

² *Ibidem*, §5.2. : « [...] hetgeen inhoudt dat hij zich moet beperken tot de gegevens van het administratief en het rechtsplegingsdossier » (notre traduction).

³ *Ibidem*, §5.2. *in fine* : « de motieven op grond waarvan hij uiteindelijk tot weigering van de subsidiaire beschermingsstatus besluit ».

B. Éclairage

L'article 1138, 2°, C. Jud. énonce comme motif de cassation d'un jugement la circonstance qu' « il a été prononcé sur choses non demandées ou adjugé plus qu'il n'a été demandé ». Cette interdiction de statuer *ultra petita* ne s'applique cependant au contentieux administratif que de manière supplétive, conformément à l'article 2 C. Jud.⁴.

Dans les travaux préparatoires de l'article 39/2, §1, de la loi du 15 décembre 1980, le législateur exprime sa volonté de déroger au principe *ultra petita*. Il considère que « la 'réformation' ou 'révision' de la décision contestée implique que le Conseil [le C.C.E., *ndla*] peut 'reconnaître' ou 'refuser' la qualité de réfugié ou de personne jouissant du statut de la protection subsidiaire à l'étranger qui a fait appel d'une décision du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides lui étant entièrement ou *partiellement* défavorable »⁵. L'effet dévolutif en contentieux des étrangers de pleine juridiction a la particularité de permettre au juge du C.C.E. de statuer *ultra petita*.

Cependant, les droits de la défense, en particulier le principe du contradictoire, doivent être respectés. Ainsi, à l'occasion de l'arrêt n° 219.215 du 8 mai 2012, le C.E. casse un arrêt du C.C.E. qui examinait une question d'initiative sans permettre aux parties de faire valoir leurs observations. En l'espèce, le C.C.E. rejette le recours introduit contre le rejet d'une demande d'asile au motif que les autorités du pays d'origine sont capables d'assurer une protection, ce que le C.G.R.A. n'avait jamais prétendu.

Dans l'arrêt commenté, le C.E. souligne au contraire que la décision du C.C.E. de réformer l'octroi de la protection subsidiaire se fonde exclusivement sur des considérations factuelles contenues dans le dossier administratif, et discutées par les parties. Le C.E. considère que le principe du contradictoire n'implique pas d'obligation pour le C.C.E. de « porter préalablement à la connaissance de la requérante les motifs pour lesquels il décide de refuser la protection subsidiaire »⁶.

Le critère employé par le C.E. pour conclure à la violation ou au respect du principe du contradictoire semble être celui de la discussion préalable des faits fondant l'appréciation juridique du C.C.E. Dans l'arrêt n° 219.215, les faits permettant de conclure à l'accessibilité d'une protection dans le pays d'origine n'avaient pas été discutés. Dans l'arrêt commenté, ceux sur base desquels le C.C.E. décide de refuser la protection subsidiaire avaient au contraire fait l'objet de débats.

Ce faisant, le C.E. étend au stade du recours la distinction entre l'établissement des circonstances factuelles, d'une part, et l'appréciation juridique de celles-ci, d'autre part, réalisée par la Cour de justice de l'Union européenne au stade de l'examen par l'administration dans l'affaire *M.M.*⁷. En l'espèce, la Cour a considéré que le devoir de coopération de l'administration avec le demandeur d'asile se limite à l'établissement des faits, et ne comprend pas leur qualification juridique. Elle a

⁴ J. SOHIER, *Les procédures devant le Conseil d'Etat*, 2^e ed., Bruxelles, Kluwer, 2009, p. 100 n° 155.

⁵ *Projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers*, *Doc. Parl., Chambre*, 2005-2006, n° 51 5479/001, 10 mai 2006, p. 95 (notre emphase).

⁶ C.E., arrêt n° 222.012, *op. cit.*, §5.2. : « was de Raad [...] niet verplicht de motieven op grond waarvan hij uitendelijk tot weigering van de subsidiaire bescherming besluit, vooraf ter kennis van de verzoekster te brengen » (notre traduction).

⁷ C.J., 22 novembre 2012, *M.M.*, aff. C-277/11, non encore publié au *Rec.*, §64.

conclu à l'absence d'obligation de l'administration de, « préalablement à l'adoption de sa décision, informer l'intéressé de la suite négative qu'elle se propose de réserver à sa demande »⁸.

L.L.*

C. Pour en savoir plus

Pour consulter l'arrêt : C.E., arrêt n° 222.012 du 11 janvier 2013

- C.E., arrêt n° 219.215 du 8 mai 2012
- C.J., 22 novembre 2012, *M.M.*, aff. C-277/11, non encore publié au *Rec.*

Pour citer cette note : L. LEBOEUF, « Le C.C.E. peut statuer sur la protection subsidiaire, non visée par la requête, sans permettre aux parties de faire valoir leurs observations pour autant qu'il se limite aux informations contenues dans le dossier administratif », *Newsletter EDEM*, février 2013.

⁸ *Ibidem*, §75.

* L'auteur remercie M. Jean-François Van Drooghenbroeck, professeur à l'U.C.L., pour ses éclaircissements.

3. COUR EUR. D.H., S.H.H. C. ROYAUME-UNI, 29 JANVIER 2013, REQ. 60367/10 (NON DÉFINITIF)

« *L'expulsion d'un demandeur d'asile handicapé en Afghanistan ne l'exposerait pas à un traitement inhumain ou dégradant* »

A. Arrêt

Dans cette affaire, la Cour eur. D.H. examine la compatibilité de l'expulsion en Afghanistan d'un demandeur d'asile débouté souffrant de handicaps physiques, M. S.H.H. . Gravement blessé par un tir de roquette, en Afghanistan, en 2006, et handicapé à la suite de plusieurs amputations, il arriva au Royaume-Uni en août 2010. Le ministre rejeta sa demande en septembre 2010 et le Tribunal de première instance (*First-tier Tribunal/Immigration and Asylum Chamber*) rejeta son recours en octobre 2010. Le même mois, le tribunal supérieur (*Upper Tribunal*) refusa au requérant l'autorisation d'introduire un recours.

Au cours du même mois, la requête a été introduite devant la Cour eur. D.H. Le requérant alléguait que son renvoi en Afghanistan emporterait la violation de l'article 3 sur deux fondements liés à son handicap. Tout d'abord, il affirmait que les personnes handicapées couraient un risque accru de subir des violences dans le cadre du conflit armé sévissant actuellement en Afghanistan. À cause de leur handicap, ils seraient incapables de s'éloigner rapidement du danger ; de plus, il est probable qu'ils se trouvent sans domicile fixe et par conséquent sujet à des violences aveugles qui se produisent dans les rues de l'Afghanistan¹. Ensuite, il affirmait qu'ayant perdu le contact avec sa famille il serait confronté à une absence totale de soutien ainsi qu'à une discrimination générale dans des conditions proches de celles de l'arrêt *MSS c. Belgique et Grèce*².

La Cour commence par réaffirmer qu'une situation générale de violence présente une intensité suffisante pour créer un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3 uniquement « dans les cas les plus extrêmes »³. Le requérant n'a pas allégué que la violence était d'une telle intensité en Afghanistan. Ce préalable posé, la Cour examine si le handicap du requérant constitue un facteur qui l'expose à un risque de violence supérieur au risque auquel est confrontée la population afghane en général. La Cour estime que M. S.H.H n'a pas suffisamment démontré que son handicap augmente le risque de violence dans son cas ; les sources disponibles ne contiennent pas plus d'informations capables de confirmer ses allégations qui, par conséquent, restent spéculatives⁴.

La Cour évalue ensuite si la détérioration prévisible des conditions de vie du requérant entraîne une violation de l'article 3 de la Convention. Premièrement, elle observe qu'en l'espèce, les principes énoncés dans *N. contre Royaume-Uni*⁵ sont applicables, plutôt que ceux énoncés dans *M.S.S. c.*

¹ *S.H.H. c. Royaume-Uni*, 29 janvier 2013, req. 60367/10, §56.

² *Ibid.*, §57; voy également *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, req. 30696/09.

³ *S.H.H. c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, §73, ainsi que *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, 28 juin 2011, req. 8319/07, §218, 248.

⁴ *S.H.H. c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, §86-87.

⁵ *N. c. Royaume-Uni*, 28 mai 2008, req. 26565/05.

*Belgique et Grèce*⁶. Dans *N.* la Cour a conclu que « l'article 3 ne fait pas obligation à l'État contractant de pallier des disparités de niveau de traitement disponible en fournissant des soins de santé gratuits et illimités à tous les étrangers dépourvus du droit de demeurer sur son territoire »⁷. Même si la Cour a reconnu que le handicap du requérant n'est pas « une maladie physique survenant naturellement », elle a considéré qu'était significatif le fait que le préjudice futur allégué proviendrait non pas d'actes ou d'omissions intentionnels des autorités publiques ou d'organes indépendants de l'État, mais de l'absence de ressources suffisantes pour faire face à son handicap dans le pays de destination⁸.

La Cour souligne que le requérant n'a jamais avancé aucun motif pour lequel, dans l'hypothèse de son renvoi, il ne serait pas en mesure de reprendre contact avec ses deux sœurs en Afghanistan⁹. En constatant que le cas n'est pas marqué par des circonstances très exceptionnelles, comme lorsque les considérations humanitaires militent contre l'expulsion sont impérieuses¹⁰, la Cour conclut que la mise à exécution de la décision d'expulser l'intéressé vers l'Afghanistan n'emporterait pas la violation de l'article 3 de la Convention.

B. Éclairage

Dans *Sufi et Elmi* la Cour a suivi l'approche adoptée dans *M.S.S.*¹¹ en estimant que, lorsqu'une crise est due essentiellement aux actions directes et indirectes des parties à un conflit – et non à la pauvreté ou au manque de ressources d'un État pour faire face à un phénomène naturel tel que la sécheresse –, cette approche était à privilégier pour déterminer si des conditions humanitaires désastreuses atteignent le seuil requis par l'article 3¹². Dans le cas d'espèce, la Cour a considéré nécessaire de partir de cette approche en constatant que, malgré leur niveau de gravité, les conditions en Afghanistan n'étaient pas comparables¹³.

Nous estimons que, même si tel est le cas, l'approche adoptée dans l'arrêt *N.* n'est pas non plus adéquate. La Cour admet que le handicap du requérant, qui a résulté d'un tir de roquette, n'est pas « une maladie physique survenant naturellement ». Nous ajoutons que les disparités de niveau de traitement disponible et le manque de ressources ne sont pas dus essentiellement « à la pauvreté », mais ils sont les résultats d'un conflit de longue durée caractérisé par des niveaux de violences élevées et généralisées, même si la situation n'est pas comparable avec Mogadiscio en Somalie.

⁶ *S.H.H. c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, § 89.

⁷ *N. c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, § 44.

⁸ *S.H.H. c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, § 89 ainsi que *N. c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, §43.

⁹ *Ibid.*, §93.

¹⁰ Voy. *D. c. Royaume-Uni*, 2 mai 1997, req. 30240/96.

¹¹ Dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, *op.cit*, la Cour a tenu compte de la capacité du requérant à subvenir à ses besoins les plus élémentaires (se nourrir, se laver et se loger), de sa vulnérabilité face aux mauvais traitements et de la perspective de voir sa situation s'améliorer dans un délai raisonnable.

¹² *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, *op.cit.*, § 282.

¹³ *S.H.H. c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, § 91.

Quoique le handicap ne soulève pas, *per se*, l'applicabilité de l'article 3 de la Convention, la Cour devrait examiner, d'une manière plus approfondie, le caractère de ce handicap dans le contexte spécifique¹⁴. Vu la nature grave de son handicap, les liens familiaux limités avec ses deux sœurs mariées en Afghanistan et la situation humanitaire à laquelle les personnes handicapées doivent faire face dans un contexte de conflit, les conclusions de la Cour semblent contestables.

L.T.

C. Pour en savoir plus

Pour consulter l'arrêt : *S.H.H. c. Royaume-Uni*, 29 janvier 2013, req. n° 60367/10

- *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, req. 30696/09
- *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, 28 juin 2011, req. 8319/07
- *N. c. Royaume-Uni*, 28 mai 2008, req. 26565/05
- *D. c. Royaume-Uni*, 2 mai 1997, req. 30240/96

Pour citer cette note : L. TSOURDI, « L'expulsion d'un demandeur d'asile handicapé en Afghanistan ne l'exposerait pas à un traitement inhumain ou dégradant », *Newsletter EDEM*, février 2013.

¹⁴ Opinion dissidente commune jointe des Juges Ziemele, Björgvinsson et De Gaetano, *S.H.H. c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, § 4.

4. C.J.U.E., 31 JANVIER 2013, H.I.D. ET B.A. C. IRLANDE (C-175/11)

Le traitement accéléré de la procédure d'asile, soumis à toutes les garanties de la Directive Procédure, ne saurait engendrer un examen moins rigoureux.

A. Arrêt

Les deux requérants au principal sont demandeurs d'asile en Irlande, ressortissants nigériens. Chacun a formé **un recours devant la High Court pour solliciter l'annulation** des décisions défavorables¹ prises sur leurs demandes d'asile, ainsi que l'annulation d'une Instruction Ministérielle qui instaure une procédure prioritaire pour les seuls ressortissants nigériens (2003). Ils font valoir deux arguments principaux :

- l'illégalité de l'Instruction ministérielle : elle serait contraire à l'article 23 §§ 3 et 4 de la Directive Procédure (« DP ») qui prévoit une liste de motifs permettant une procédure accélérée ; elle serait contraire à l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité en provoquant un « désavantage d'ordre procédural ».
- l'absence de recours effectif : le *Refugee Appeals Tribunal* (ci-après « Tribunal ») ne serait pas une « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE et le recours contre le rapport de l'Office des réfugiés (ORAC) ne serait pas conforme au droit au recours effectif prévu à l'article 39 DP.

Par un **Jugement du 9 février 2011, la High Court a rejeté les deux recours** :

- la conformité de l'Instruction ministérielle avec la DP : les aspects organisationnels de la procédure d'asile sont laissés à l'appréciation des États (article 11 DP). L'article 23 DP, qui prévoit une liste « facultative », ne contient pas de limitation expresse quant au type de demandes traitées en priorité ; la différence de traitement² est d'ordre administratif et ne concerne pas le traitement au fond de la demande³.
- le caractère effectif du recours devant le Tribunal : l'ORAC est l'autorité responsable de la détermination et sa recommandation est une décision de premier ressort ; le recours devant le Tribunal est un recours effectif au sens de l'article 39 DP, soit **un appel complet, en fait et en droit dans le cadre duquel il peut entendre la plainte, de nouveaux témoignages et procéder à des mesures d'enquête additionnelles.**

La *High Court* devait aussi se prononcer sur **l'autorisation pour les requérants d'interjeter appel de son Jugement du 9 février 2011 devant la Supreme Court**⁴. En l'espèce, la *High Court* sursoit à statuer et **pose deux questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'UE** :

¹ Pour la première (Melle H.I.D.), l'ORAC a rejeté sa demande d'asile, un recours est pendant devant le Tribunal. Pour le second (M. B.A.), l'ORAC a émis une recommandation négative quant à sa demande d'asile, confirmée par le Tribunal.

² Les requérants invoquaient le principe de non-discrimination entre demandeurs d'asile, reprochant une procédure accélérée sur le seul critère de leur nationalité (nigérienne) et sans rattachement à un des motifs de la liste de l'article 23 DP.

³ L'Instruction étant justifiée par un très grand nombre de demandes de ressortissants nigériens en Irlande (39% en 2003).

⁴ La *High Court* peut autoriser un tel appel, si un point de droit présente un intérêt général exceptionnel.

- D'une part, elle interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 23, §§ 3 et 4 DP avec une procédure nationale accélérée ou prioritaire pour certaines catégories de demandes d'asile en fonction de la nationalité ou du pays d'origine.
- D'autre part, elle l'interroge sur la conformité entre les exigences du « recours effectif » de l'article 39 DP et un recours national devant un tribunal qui, en dépit de d'aménagements administratifs et organisationnels, a le pouvoir de rendre des décisions contraignantes en faveur des demandeurs sur tous les points de droit et de fait pertinents pour la demande d'asile.

La CJUE, par un arrêt du 31 janvier 2013, en réponse à la première question, rappelle l'objectif de la DP d'instaurer des normes minimales communes pour une procédure équitable et efficace. Elle ajoute que l'intérêt d'un traitement rapide des demandes est « *partagé tant pas les États membres que les demandeurs d'asile* », les États disposant d'une marge d'appréciation (pts 62 à 69). Suivant l'avis de l'Irlande et de la Grèce, la Cour conclut que la liste des demandes pouvant faire l'objet d'une procédure accélérée est « *indicative et non pas exhaustive* ». Les États peuvent instituer des procédures accélérées en dehors « *à condition de respecter les principes de base et les garanties fondamentales visés au chapitre II de la directive 2005/85* » (pt 70).

Sur le principe de non-discrimination, la Cour précise que la nationalité du demandeur peut être prise en considération pour justifier un traitement prioritaire ou accéléré. Elle fait référence, à l'instar de l'Avocat général⁵, à la notion de « pays d'origine sûr » instaurée par le législateur de l'UE (pt 73). Toutefois, pour éviter toute discrimination entre demandeurs d'asile, ces procédures spécifiques ne doivent pas priver ces derniers des garanties posées à l'article 23 DP qui s'appliquent à toute forme de procédure⁶.

⇒ Partant, la Cour répond que toute procédure, même accélérée et fondée sur le seul critère de la nationalité, est conforme dès lors qu'elle respecte les principes de base et garanties fondamentales de la DP.

Sur la seconde question relative au recours effectif, la qualité de « juridiction indépendante » attribuée au Tribunal était contestée par les requérants. La Cour, après un rappel de sa jurisprudence constante sur cette notion, conclut que le Tribunal « *satisfait aux critères relatifs à l'origine légale, à la permanence et l'application des règles de droit* » (pt 84) :

- *sur le caractère obligatoire du Tribunal* : les décisions positives du Tribunal ont « *force obligatoire et lient les autorités étatiques, ce n'est qu'en cas de décision négative que le Ministère peut octroyer malgré tout le statut de réfugié* » ;

⁵ Voy. pt 67 : Conclusions de l'avocat général, M. Yves Bor, présentées le 6 décembre 2012, affaire C-175/11.

⁶ La Cour précise, qu'en l'espèce, la juridiction de renvoi a indiqué que les requérants n'avaient invoqué aucun élément de nature à établir que le traitement prioritaire de leur demande serait à l'origine d'une violation des principes de base et des garanties fondamentales de la DP (Chapitre II). Dans son arrêt au fond du 9 février 2011, elle a conclu que l'examen des demandes d'asile est conforme à ces garanties fondamentales. La Cour donne des précisions sur le contenu de ces garanties au regard du cas d'espèce (pt 75).

- *sur le caractère contradictoire de la procédure* : le Tribunal « dispose **d'un pouvoir de contrôle étendu**, puisqu'il connaît des questions tant de droit que de fait et qu'il statue au regard de tous les éléments de preuve qui lui sont présentés et à l'endroit desquels il détient un pouvoir d'appréciation » ;
- *sur l'indépendance du Tribunal* : la Cour souligne que l'existence même des voies de recours en droit interne semble de nature à éviter la mise en péril de l'indépendance des membres du Tribunal⁷.

Partant, la Cour répond que le système irlandais, pris dans son ensemble⁸, doit être considéré comme respectant le droit à un recours effectif.

B. Éclairage

- La marge de manœuvre des États et le respect des garanties fondamentales :

La première question relative aux procédures accélérées retiendra notre attention. Le point de départ du raisonnement de la Cour est l'objectif même de la DP : instaurer des normes minimales communes pour une procédure d'asile équitable et efficace. Elle en déduit la volonté des États de mettre en place des procédures « efficaces », sous-tendant un traitement rapide des demandes d'asile, et le bénéfice d'une marge d'appréciation pour cela. La Cour confirme que les États sont en mesure d'instituer des procédures accélérées en dehors de la liste de la DP qui est « *indicative et non pas exhaustive* » (article 23 § 4 DP) et sur le fondement de la seule nationalité du demandeur.

Toutefois, si l'État peut accélérer le traitement d'une procédure, il doit agir dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales de la DP du Chapitre II de la DP⁹ : *accès à la procédure, droit de rester dans l'État d'accueil, conditions de traitement des demandes, garanties fondamentales, etc.* Partant, la réduction des délais de procédure **ne doit pas atteindre la qualité de l'examen au fond de la demande d'asile**. La Cour apporte quelques précisions : « *un délai suffisant pour rassembler et présenter les éléments nécessaires pour étayer leur demande* » et « **un examen équitable et complet** de ces demandes » comprenant une analyse « *des dangers* » en cas de retour dans leur pays d'origine (pt 75). L'accélération possible de la procédure ne doit pas empêcher le demandeur d'asile d'étayer sa demande, ni s'opposer à un examen complet et rigoureux de la demande notamment sous l'angle des dangers en cas de retour. Ces garanties se présentent comme le noyau dur des garanties dont le demandeur d'asile peut se prévaloir, au titre de la DP. Un seuil que l'État ne devrait pas dépasser quelle que soit la marge dont il dispose pour organiser la procédure.

⁷ « Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que le critère de l'indépendance est rempli par le système irlandais relatif à l'octroi et au retrait du statut de réfugié et que, dès lors, ce système doit être considéré comme respectant le droit à un recours effectif » (pt 104).

⁸ Au sens du considérant 27 DP : « L'effectivité du recours, en ce qui concerne également l'examen des faits pertinents, dépend du système administratif et judiciaire de chaque État membre considéré dans son ensemble ».

⁹ Ce rappel est conforme à l'article 23 § 1 DP : « Les États membres traitent les demandes d'asile dans le cadre d'une procédure d'examen conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II ».

Quant à la différence basée sur la seule nationalité, la Cour rappelle que le législateur de l'Union a, lui-même, introduit la notion de « pays d'origine sûr ». La nationalité du demandeur d'asile peut ainsi être le « facteur » justifiant le traitement prioritaire ou accéléré¹⁰. La Cour répond à l'argument de la discrimination entre demandeurs en rappelant que les garanties posées par l'article 23 DP relatives à l'examen de la demande doivent s'appliquer à toute forme de procédure d'asile.

- Les contours du recours effectif au sens de la Directive Procédure :

La seconde question préjudicielle, en raison des particularités du droit interne, a incité la Cour à centrer son raisonnement autour des critères de la notion de juridiction indépendante « *qui relève uniquement du droit de l'Union* ». Elle conclut que ce critère d'indépendance étant rempli, en l'espèce, le système irlandais d'asile « *doit être considéré comme respectant le droit à un recours effectif* ».

Toutefois, pour arriver à cette conclusion, la Cour procède par étape, donnant incidemment une esquisse des critères du recours effectif au sens de l'article 39 DP :

- **Sur la garantie d'un droit au recours effectif** : La Cour rappelle qu'au titre de l'article 39 DP les États « *font en sorte* » que les demandeurs d'asile disposent d'un tel droit. Toutefois, elle fait immédiatement référence au principe de protection juridictionnelle effective, comme « *principe général du droit de l'UE* », consacré à l'article 47 de la Charte de l'UE et repris au considérant 27 DP (pt 80).
- **Sur le pouvoir étendu de contrôle de la juridiction** : La Cour constate que le Tribunal « *dispose d'un pouvoir de contrôle étendu, puisqu'il connaît des questions tant de droit que de fait et qu'il statue au regard de tous les éléments de preuve qui lui sont présentés et à l'endroit desquels il détient un pouvoir d'appréciation* » (pt 93). Elle énumère les composantes de ce contrôle étendu dans le cas d'espèce : le Tribunal dispose de tous les rapports, documents ou déclarations écrites de la procédure en amont ; il transmet une copie du dossier au demandeur et au HCR, à sa demande ; il peut tenir une audience au cours de laquelle chaque partie peut « *faire connaître toute information nécessaire au succès de sa demande d'asile ou à la défense* » ; il devra tenir compte des observations, éléments de preuve produits et de toute déclaration formulée lors de l'audience (pt 92).
- **Sur les garanties d'indépendance de la juridiction** : La Cour rappelle aussi que les garanties d'indépendance et d'impartialité « *postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition de l'instance, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de ladite instance à*

¹⁰ Les conclusions de l'Avocat général vont dans ce sens : « *C'est donc ici obligatoirement la nationalité qui va être le facteur justifiant le traitement prioritaire ou accéléré. En conséquence, le recours à ce critère n'est, en aucun cas, contraire, par nature, à la directive 2005/85* » (voy. pt 67 : Conclusions de l'avocat général, précitées, affaire C-175/11).

l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent » (pt 97).

- **Sur les conditions d'examen des faits pertinents** : La Cour rappelle enfin que l'effectivité du recours, en ce qui concerne l'examen des faits pertinents, dépend du système administratif et judiciaire de chaque État pris dans son ensemble¹¹ (pt 102). S'il est possible d'y déceler, à l'instar de l'Avocat général, une « certaine marge d'appréciation » pour les États dans leur organisation procédurale, elle se trouve conditionnée par cette exigence d'effectivité. Dans son arrêt *Samba Diouf*, la Cour a déjà précisé que pour satisfaire cette exigence le juge doit être en mesure de vérifier le bien-fondé des motifs ayant conduit à considérer la demande infondée ou abusive, sans bénéfice d'une « *présomption irréfragable de légalité* », et le respect des principes et garanties fondamentales de la DP¹².

Ces éléments participent à préciser les contours du recours effectif au sens de la DP. Ils revêtent un intérêt particulier notamment depuis que certains États ont institué des procédures accélérées ou prioritaires lorsque les demandeurs d'asile proviennent de « pays d'origine sûr », parfois assorties de voies de recours spécifiques. En droit belge, le législateur a instauré, depuis peu¹³, une procédure accélérée pour les demandeurs de « pays d'origine sûr ». Les décisions défavorables prises par le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides pourront faire l'objet d'un recours en annulation (39/2§1 al. 3 de la loi du 15 décembre 1980) et non d'un recours de plein contentieux comme pour les procédures d'asile « ordinaires ». La question du « *pouvoir de contrôle étendu de la juridiction* », comme composante du recours effectif au sens de la DP, est au cœur des réflexions actuelles.

- Les rapprochements avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :

D'une part, **sur les exigences posées en matière d'examen des demandes d'asile**. Ce rappel par la CJUE d'un « *examen équitable et complet de ces demandes* » comprenant une analyse des risques en cas de retour peut être rapproché de deux arrêts de la Cour eur. D.H. :

- dans son arrêt *Yoh-Ekale Mwanje*, la Cour eur. D.H. a condamné l'État belge qui avait réalisé « l'économie d'un examen attentif et rigoureux de la situation individuelle de la requérante » (santé/protection subsidiaire) pour conclure à l'absence de risque sous l'angle de l'article 3

¹¹ Au point 46 de l'arrêt *Samba Diouf* du 28 juillet 2011 (C-69/10), la CJUE a déjà souligné que « *L'article 39 § 2, de la directive 2005/85 laisse aux États membres le soin de décider des délais et des autres règles nécessaires pour la mise en œuvre du droit à un recours effectif, prévu audit article 39, paragraphe 1. Ainsi qu'il est rappelé au 27^{ème} considérant de cette directive, l'effectivité du recours, en ce qui concerne également l'examen des faits pertinents, dépend du système administratif et judiciaire de chaque État membre considéré dans son ensemble* ».

¹² Voy. le point 61 de l'arrêt *Samba Diouf* précité (C-69/10) : « (...) *Le droit à un recours effectif constitue un principe fondamental du droit de l'Union. Afin que l'exercice de ce droit soit effectif, il faut que le juge national puisse vérifier le bien-fondé des motifs qui ont conduit l'autorité administrative compétente à considérer la demande de protection internationale comme infondée ou abusive, sans que ceux-ci bénéficient d'une présomption irréfragable de légalité. C'est également dans le cadre de ce recours que le juge national saisi de l'affaire doit vérifier si la décision d'examiner une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée a été adoptée dans le respect des procédures et des garanties fondamentales prévues au chapitre II de la directive 2005/85, ainsi que le prévoit l'article 23, paragraphe 4, de celle-ci* ».

¹³ Voyez les deux lois de transposition de la DP (lois des 19 janvier 2012 et 15 mars 2012) et l'arrêté royal (26 mai 2012).

CEDH en cas de renvoi au Cameroun (Cour eur. D.H., *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, n° 10486/10).

- dans son arrêt *Singh et autres*, la Cour eur. D.H. a également condamné la Belgique pour défaut d'« examen attentif et rigoureux attendu des autorités nationales » (procédure d'asile), jugeant que les démarches de l'administration « *ne procède(nt) pas d'une protection effective contre tout traitement contraire à l'article 3* » (Cour eur. D.H., *Singh et autres c. Belgique*, 2 octobre 2012, n°33210/11).

D'autre part, **sur les exigences posées en matière d'effectivité des recours** :

- dans son arrêt *I.M. c. France* du 2 février 2012¹⁴, la Cour eur. D.H. s'est penchée sur le cas d'une procédure prioritaire pour un demandeur d'asile placé en rétention administrative. Elle avait précisé également que « l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul » (pt 129¹⁵). La Cour va conclure à une violation combinée des articles 3 et 13 CEDH, rappelant notamment l'exigence de garanties « *d'un recours de plein droit suspensif* » en cas de risque de traitements contraires à l'article 3 CEDH (Cour eur. D.H., *I.M. c. France*, 2 février 2012, n°9152/09).

E.N.

C. Pour en savoir plus

Pour consulter l'arrêt :

- C.J.U.E., 6 novembre 2012, *H.I.D. et B.A. c. Irlande* (C-175/11).
- Conclusions de l'avocat général, Monsieur Y. BOT, présentées le 6 décembre 2012 dans l'affaire C-175/11.

Pour citer cette note : E. NERAUDAU, « Le traitement accéléré de la procédure d'asile, soumis à toutes les garanties de la Directive Procédure, ne saurait engendrer un examen moins rigoureux », *Newsletter EDEM*, février 2013.

¹⁴ L'Avocat général y fait référence dans ses conclusions (pt 93).

¹⁵ Voy. le pt 129 de l'arrêt CEDH *I.M. contre France* du 2 février 2012, req. 9152/09 : « *La Cour reconnaît une marge d'appréciation aux États contractants puisque « l'effectivité d'un recours au sens de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant.(...) En outre, l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul* » (Gebremedhin, précité, § 53, et *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, précité, § 289) ».