

Ces Cahiers sont rédigés par l'EDEM, l'équipe Droits européens et migrations, constituée à l'UCL au sein du CeDIE. Ils se proposent 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 et de l'immigration en droit belge.

L'Équipe EDEM organise en collaboration avec l'ADDE une conférence, le 22 mars 2018, intitulée : « L'immigration économique au-delà des normes ». Celle-ci fait suite à la conférence du 28 novembre dernier, sur le même thème. Il s'agit d'une journée réflexive qui aborde l'immigration économique au-delà des normes. Sans prétendre à une approche exhaustive, deux faces de l'immigration de travail seront traitées. La première portera sur les apports économiques de l'immigration, principalement de ressortissants de pays tiers. La seconde s'interrogera sur les risques encourus par ces travailleurs et la protection à laquelle ils ont droit. Pour plus d'informations à ce sujet et pour vous inscrire, [suivez ce lien](#).

## Sommaire

### 1. ECtHR, 9 January 2018, *X v. Sweden*, Appl. No. 36417/16. National security and expulsion of a suspected terrorist; protection of human rights prevails over security..... 3

*With its judgment in the case X v. Sweden, the Court of Strasbourg deals with the issue of national security and human rights, assessing, in particular, the compatibility with the European Convention of Human Rights of the decision adopted by Sweden to expel a suspected terrorist to his home country, Morocco. The Court found that, in the light of the peculiar circumstances of the case, there are no sufficient elements to exclude that the applicant, if expelled, would face the risk of being subjected to torture or inhuman or degrading treatment prohibited under Article 3 of the Convention. For this reason, under Rule 39 of its Rules of Court, the Court also indicates to Sweden the interim measure not to proceed with the enforcement of the expulsion.*

**Prohibition of torture (Article 3 ECHR) – Expulsion of aliens – Terrorism and national security – Interim measure (Rule 39) – Burden of proof.**

### 2. C.C.E., 8 décembre 2017, n° 196 353. L'éloignement d'un citoyen de l'Union de seconde génération : un retour en arrière entouré de « garanties » suffisantes contre l'arbitraire ?..... 8

*Le Conseil du contentieux des étrangers s'est prononcé en chambres réunies sur la légalité d'une décision mettant fin au séjour d'un citoyen de l'Union européenne, ressortissant français, né et ayant toujours vécu en Belgique. Il juge cette décision conforme aux articles 44bis, 45 et 62 de la loi du 15 décembre 1980 ainsi qu'à l'article 8 CEDH dès lors qu'elle fait apparaître l'exceptionnelle*

*gravité de la menace que représente le requérant pour la sécurité nationale et se fonde sur un examen individuel procédant à une mise en balance valable des intérêts en présence.*

**Éloignement d'un citoyen de l'UE né et résidant légalement en Belgique depuis sa naissance – Exceptionnelle gravité de la menace (OK) – Examen de proportionnalité (OK) – Violation des articles 44bis, 45 et 62 de la loi du 15 décembre 1980 (Non) – Violation de l'article 8 CEDH (Non).**

**3. C.A.A. Bordeaux, 22 décembre 2017, n° 17BX03212. Début du processus Dublin et délais de saisine des autorités responsables : une application française de l'arrêt C.J.U.E., Tsegezab Mengesteab du 26 juillet 2017.....17**

*Par un arrêt du 22 décembre 2017, le juge administratif français d'appel (Cour d'appel de Bordeaux) reprend l'interprétation donnée par la Cour de Justice de l'Union européenne dans son arrêt Tsegezab Mengesteab du 26 juillet 2017 (C-670/16). Le processus de détermination de l'État responsable débute lorsqu'une demande d'asile est réputée « introduite ». La C.J.U.E. a jugé que l'article 20, § 2, du Règlement Dublin III (RDIII) doit être interprété en ce sens que la demande est réputée introduite « lorsque lorsqu'un document écrit, établi par une autorité publique et attestant qu'un ressortissant de pays tiers a sollicité la protection internationale, est parvenu à l'autorité chargée de l'exécution des obligations découlant de ce règlement et, le cas échéant, lorsque seules les principales informations figurant dans un tel document, mais non celui-ci ou sa copie, sont parvenues à cette autorité ». L'application de cette jurisprudence en France était attendue. En effet, la procédure d'asile nationale prévoit deux étapes successives : une « présentation » de la demande (formulaire rempli par la plateforme d'accueil) puis un « enregistrement » de la demande (en préfecture). La Cour d'appel de Bordeaux vient de confirmer que la demande d'asile est réputée introduite, au sens de l'article 20, § 2, RDIII tel qu'interprété par la C.J.U.E., dès le stade de la « présentation » de cette demande par l'intéressé en France. Partant, le délai de saisine de l'État responsable de l'article 21, § 1, RDIII commence à courir à compter de la « présentation » de la demande d'asile. En l'espèce, la Cour administrative de Bordeaux, contrairement au premier juge (Tribunal administratif de Toulouse), en déduit que la saisine de l'Espagne est tardive et conclut à l'annulation du transfert Dublin.*

**Règlement n° 604/2013 dit « Dublin III » (RD III) – Articles 20, § 2, et 21, § 1, RD III – Date de début du processus de détermination – Notion de demande d'asile réputée introduite – Dépassement du délai de saisine de l'État responsable (annulation).**

## 1. ECTHR, 9 JANUARY 2018, X V. SWEDEN, APPL. NO. 36417/16

***National security and expulsion of a suspected terrorist; protection of human rights prevails over security.***

### 1. Introduction

With its judgment delivered on 9 January 2018 (*X v. Sweden*, Appl. No. 36417/16), the European Court of Human Rights ("ECtHR") dealt with the delicate issue of terrorism and human rights, engaging with the often problematic balance between the State's power to take measures in order to guarantee its national security on the one hand, and the protection of fundamental rights of the person affected by those measures on the other.

The ECtHR had to judge, in particular, whether the expulsion of an individual considered to be a terrorist by the Swedish security authorities was compatible with his rights under the European Convention of Human Rights ("the Convention"). In the light of the specific circumstances of the case, the ECtHR ruled that the expulsion of the applicant to Morocco – his home country – would have resulted in the risk of being subjected to torture and ill-treatment prohibited under Article 3 of the Convention. For this reason, moreover, the Court indicated to Sweden – as an interim measure pursuant to Rule 39 of its Rules of Court – not to proceed with the enforcement of the expulsion.

With this judgment, the Court firmly confirms that the protection guaranteed by Article 3 of the Convention admits no derogations, even in case of terrorism. States have and maintain the sovereign right and duty to protect their own citizens from terrorist violence and other threats; however, the protection from torture represents an essential value of our democratic societies and thus, under certain conditions, must prevail even in the event of emergencies and potential threats to the national security.

### 2. Facts and circumstances of the case

The applicant, Mr. X – who requested and was granted anonymity by the Court – is a Moroccan national, living in Sweden with a permanent residence permit obtained in 2007. In 2016, the Swedish Security Service (*Säkerhetspolisen*) applied to the Migration Agency (*Migrationsverket*), requesting the applicant's expulsion on grounds of national security. According to the Security Service's investigations and findings, the applicant was considered as being involved in terrorist activities.

During the examination of his case before the Migration Agency, Mr. X applied for asylum, seeking international protection on the basis of the allegations of the Swedish Security Service, which labelled him as a terrorist. According to the applicant, his expulsion to Morocco would have resulted in the risk of being subjected to torture, long-term and arbitrary detention, ill-treatment and other violent and widespread practices used by Moroccan authorities with regard to suspected terrorists.

In the view of the applicant's possible expulsion to his home country, the Migration Agency analysed the human rights situation in Morocco, considering it as satisfactory and sufficiently safe for him. In the Agency's view, although international sources still reported use of violence and torture in terror-related cases, the overall situation could be reasonably considered as significantly improved, as the recently-introduced Moroccan legislation considers torture as illegal and prohibits the use of violent practices by police in cases involving suspected terrorists.

With regard to the applicant's personal circumstances, the Migration Agency considered his allegations as contradictory and not credible, sharing the Security Service's assessment of his profile and thus considering him as a potential threat for the national security. The Agency, therefore, rejected the applicant's request for asylum, revoked his permanent residence permit and ordered his expulsion to Morocco, together with the issue of a lifelong ban on returning to Sweden.

Mr. X appealed to the Migration Court of Appeal (*Migrationsöverdomstolen*), insisting on the risks of being subjected to torture in case of his expulsion to Morocco. The Court of Appeal, however, found no satisfactory evidence that the applicant was of interest to the Moroccan authorities and that they would have made use of torture or violence in his regard. The Migration Agency's decision was thus upheld in full with the consideration of the applicant as an individual able to commit or participate in committing a terrorist offence.

### 3. Interim measures and expulsion cases

Following a first examination of the case, the ECtHR made use of the instrument provided under Rule 39 of its Rules of Court and indicated to Sweden, as interim measure<sup>1</sup>, to suspend the enforcement of the applicant's expulsion to Morocco. In the Court's opinion, the applicant, if expelled, would face a risk of being subjected to treatment contrary to the Convention.

With this decision, the ECtHR confirms its practice concerning interim measures, which are typically granted in cases of expulsion and extradition of aliens facing a real risk of being subjected to serious harm in the country of destination. In the vast majority of the cases, the instrument provided under Rule 39 is used by the Court with regard to risks of violation of Article 2 (right to life) and, as in this case, Article 3 of the Convention (prohibition of torture or inhuman or degrading treatment).

In particular, the case-law concerning the use of interim measures in cases engaging Article 3 of the Convention shows that, in recent years, Sweden has been ordered not to proceed with expulsions on several occasions. More specifically, Swedish expulsion procedures have been blocked by the Court of Strasbourg in cases of risk of persecution for political, ethnic or religious reasons<sup>2</sup>, risk of ill-treatment related to sexual orientation<sup>3</sup>, and in cases of risk of being subjected to genital mutilation<sup>4</sup> and risk of social exclusion<sup>5</sup>.

Interestingly, moreover, the official statistics of the ECtHR show that, in the cases before the judges in Strasbourg, Sweden is one of the States with the highest number of requests of interim measures made by the applicants. Indeed, according to the available statistical data for the years 2014, 2015 and 2016<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> Interim measures are urgent measures which apply only on an exceptional basis, where there is an imminent risk of irreparable harm for the applicant. Such measures are decided in connection with proceedings before the Court without prejudging any subsequent decisions on the admissibility or merits of the case in question. The application of Rule 39, indeed, may be discontinued at any time by a decision of the Court.

<sup>2</sup> *F.H. v. Sweden*, No. 32621/06; *W.H. v. Sweden*, No. 49341/10; *F.G. v. Sweden*, No. 43611/11.

<sup>3</sup> *M.E. v. Sweden*, No. 71398/12.

<sup>4</sup> *Abraham Lunguli v. Sweden*, No. 33692/02.

<sup>5</sup> *N. v. Sweden*, No. 23505/09.

<sup>6</sup> The detailed statistics concerning interim measures, divided per year and State, are available on the [Court's official website](#).

among EU Member States, Sweden is the fourth State in terms of Rule 39 requests (209), following the Netherlands (320), France (410) and the United Kingdom (1467)<sup>7</sup>.

The ECtHR's practice, however, is rather restrictive, as it tends to grant the interim measures only in exceptional and duly justified cases<sup>8</sup>. The *X v. Sweden* case is one of those: here, the Court applied Rule 39 in favour of the applicant, considering that his expulsion to Morocco, if implemented, would have exposed him to a serious risk of treatment contrary to Article 3 of the Convention.

#### 4. Judgment and reasoning of the Court

The ECtHR, first of all, acknowledges the seriousness of the question of terrorism, which constitutes "in itself a grave threat to human rights" and considers it as one of today's most challenging issues for European States, which, from their parts, have the right and duty to protect their own citizens and to fight the threats to their national security<sup>9</sup>. In the light of the duty to protect their populations, States may resort to the expulsion of individuals as a security measure, which, in itself, does not constitute a conduct contrary to human rights.

Issues under Article 3 of the Convention, however, may rise when there are substantial grounds to believe – or there are no sufficient elements to exclude – that the person concerned, if concretely expelled, would face a real risk of being subjected to torture or other inhuman or degrading treatment. Such risk, according to the Court's well-established case-law, has to be evaluated taking into account both the general situation of the country of destination of the expulsion and the applicant's personal circumstances<sup>10</sup>.

The element of the risk, therefore, is crucial in these cases: if the existence of a real risk is satisfactorily proved, Article 3 of the Convention, as dynamically interpreted by the ECtHR, can block the State's power to expel an individual. To this end, it is for the applicant to demonstrate that there is a *real* (not theoretical), *personal* (not general), and *objective* (not imaginary) risk of being subjected to a treatment contrary to Article 3 of the Convention in case of his/her removal to the country of destination.

However, in expulsion-related cases, if it is true that the burden of proof is on the applicant, the ECtHR tends to lighten it and to make easier for the applicant to meet it. On the one hand, the Court itself recognises that "a certain degree of speculation is inherent in the preventive purpose of Article 3", also affirming that the applicant is not always required to "provide clear proof" of the risks he would encounter in the case of his expulsion<sup>11</sup>. On the other hand, moreover, the Court takes into careful consideration and often gives credit to various international sources, which may help to prove the existence of a risk of treatment contrary to Article 3 in the country of destination of the expulsion. In this way, in particular, documents such as thematic studies, human rights monitoring reports, or

---

<sup>7</sup> Going beyond the European Union and considering all the Member States of the Council of Europe, besides the United Kingdom and France, the States with the highest number of Rule 39 requests are Armenia (559), Turkey (547) and the Russian Federation (325).

<sup>8</sup> Concerning Sweden, out of 209 requests made in the period 2014-2016, the application of Rule 39 was only granted 13 times.

<sup>9</sup> *X v. Sweden*, § 46.

<sup>10</sup> See, among others, *Salah Sheekh v. the Netherlands*, No. 1948/04, § 136; *N.A. v. the United Kingdom*, No. 25904/07, § 119; *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, No. 27765/09, § 117; *F.G. v. Sweden*, *op. cit.*, note 2, § 115.

<sup>11</sup> *X v. Sweden*, § 50. See also *Paposhvili v. Belgium*, No. 41738/10, § 186, and *Trabelsi v. Belgium*, No. 140/10, § 130.

country situational analyses realised by international organisations or NGOs often play a decisive role in expulsion-related cases before the ECtHR.

In *X v. Sweden* as well, the ECtHR, following this *modus operandi* and taking into account the country information on Morocco realised by the United Nations and the US Department of State, considers the general situation as not *per se* incompatible with international human rights standards, acknowledging in fact that, in general terms, the African country “is making efforts” in order to comply with them<sup>12</sup>. The overall situation of the country alone, therefore, is not sufficient to establish the existence of a real risk of treatment contrary to Article 3 of the Convention.

As to the applicant’s personal situation, the Court considers that he is a suspected terrorist according to the Swedish Security Service and, given that the Swedish and the Moroccan authorities have been exchanging information about him, it cannot be excluded that the applicant, if expelled, would be subjected to the risk of torture and arbitrary detention in his home country. Several reliable international sources indeed confirm that in Morocco, despite the improvements in the overall human rights situation, the use of violence is still frequent and widespread in terror-related cases. Given these circumstances, the judges conclude in the sense of the possible existence of a potential risk of treatment prohibited by the Convention.

For the ECtHR, in other terms, the doubt as to the risk of treatment contrary to Article 3 is necessary but sufficient in order to stop the expulsion. Therefore, the burden of proof is overturned here: it is for the State to dispel doubts about the risks for the applicant of being subjected to ill-treatment contrary to Article 3 of the Convention in case of his expulsion. In this case, in the Court’s opinion, Sweden has failed to do so, not providing sufficiently assurances in order to eliminate – or, at least, to substantially reduce – the doubts raised by the applicant with regard to the ill-treatment he would suffer from once returned to his home country.

## 5. Comments

With its judgment in *X v. Sweden*, the ECtHR reiterates the absolute character of Article 3 of the Convention, confirming and enhancing its preventive and protective purpose in expulsion-related cases. The ECtHR highlights that this norm represents “one of the most fundamental values of democratic societies”, pointing out that “even in the most difficult circumstances, such as the fight against terrorism and organised crime, the Convention prohibits in absolute terms torture and inhuman or degrading treatment or punishment”<sup>13</sup>.

With a human rights-oriented approach, the Court aligns with its previous case-law on expulsion cases, pointing out that, once the applicant has sufficiently demonstrated – also with the support of international sources and documents – the existence of a real risk of treatment contrary to Article 3 of the Convention, the State has to refrain from expelling him. Therefore, even in cases of emergency, such as potential terrorism threats, the protection of the fundamental rights enshrined in Article 3 must prevail.

**F.L.G.**

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, § 52.

<sup>13</sup> *Ibid.*, § 55. See also, *Selmouni v. France*, No. 25803/94, and *Chahal v. the United Kingdom*, No. 22414/93, § 79.

## 6. Suggested reading

**To consult the arrest:** ECtHR, 9 January 2018, *X v. Sweden*, Appl. No. 36417/16.

ECtHR, *Terrorism and the European Convention on Human Rights*, ECtHR Press Unit, Factsheet, Strasbourg, December 2017.

T. MAHESHE, « Infractions terroristes et soutien aux activités terroristes : harmonisation par la C.J.U.E. de la notion d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies », *Newsletter EDEM*, avril 2017.

M. SCHEININ, *Terrorism and human rights*, Edward Elgar Publishing, 2013.

United Nations High Commissioner for Human Rights, *Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*, Fact Sheet No. 32, Geneva, 2008.

**To cite this note:** F.L. GATTA, « ECtHR, 9 January 2018, *X v. Sweden*, Appl. No. 36417/16. National security and expulsion of a suspected terrorist ; protection of human rights prevails over security », *Cahiers de l'EDEM*, janvier 2018.



## 2. C.C.E., 8 DÉCEMBRE 2017, N° 196 353

### ***L'éloignement d'un citoyen de l'Union de seconde génération : un retour en arrière entouré de « garanties » suffisantes contre l'arbitraire ?***

#### **A. Arrêt commenté**

Le requérant né en Belgique le 27 avril 1994, de nationalité française, y séjourne légalement depuis sa naissance. Entre 2013 et 2016, il est condamné à quatre reprises par les juridictions pénales du chef de diverses infractions. Il est notamment reconnu coupable de vols qualifiés, de coups et blessures, de détention d'armes prohibées ainsi que de participation à un réseau international de vente de stupéfiants.

Le 14 juin 2017, le ministre prend à son égard une décision de fin de séjour sur pied des articles 44*bis*, § 3, 1° et § 4, 45, § 1, 2, et 62, § 1, de la loi du 15 décembre 1980 considérant qu'il existe, en l'espèce, des raisons impérieuses de sécurité nationales justifiant de mettre fin à son séjour.

#### **I. Exposé du moyen**

Le requérant invoque la violation des articles 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que des articles 44*bis*, 45 et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

L'article 44*bis*, § 4, de la loi du 15 décembre 1980 impose au ministre ou son délégué, lorsqu'il prend une décision de retrait du titre de séjour d'un citoyen de l'Union européenne, de tenir compte de la durée de son séjour, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle en Belgique et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine. Le requérant reproche à la partie adverse de ne pas respecter cette disposition dès lors qu'elle ne tient pas compte de son absence de lien avec son pays d'origine ainsi que de l'atteinte disproportionnée qu'elle porte à son droit à la vie privée et familiale, eu égard à la longueur de son séjour en Belgique et la présence de sa famille sur le territoire belge. Il rappelle que l'intégralité de sa famille vit en Belgique et que lui-même y a toutes ses attaches sociales. Son éloignement constituerait indéniablement une ingérence grave dans sa vie privée et familiale. La décision attaquée violerait ainsi, dans le même temps, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, un juste équilibre entre les intérêts en présence n'ayant pas été respecté.

Il invoque, par ailleurs, la violation de l'article 44*bis*, § 3, et 45, § 2, de la loi du 15 décembre 1980. Suivant l'article 44*bis*, § 3, de la loi du 15 décembre 1980, il faut que soit démontrée l'existence de raisons impérieuses de sécurité nationale pour mettre fin au séjour d'un citoyen de l'Union européenne ayant séjourné en Belgique durant les dix années précédentes. Par ailleurs, conformément à l'article 45, § 2, de cette même loi, cette décision doit respecter le principe de proportionnalité et être fondée exclusivement sur le comportement personnel du citoyen de l'Union concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles décisions.

En l'espèce, l'intéressé reproche au ministre de ne pas avoir, à suffisance, démontré l'existence de raisons impérieuses de sécurité nationale. Il lui reproche en outre de ne pas avoir procédé à l'examen de proportionnalité qui lui incombait.



La notion de raisons impérieuses de sécurité nationale n'est pas définie dans la loi du 15 décembre 1980. Le requérant renvoie dès lors à l'interprétation qui en est donnée par les travaux préparatoires de la loi du 24 février 2017<sup>1</sup> ainsi que par la Cour de Justice de l'Union européenne, cette notion étant tirée de la directive 2004/38<sup>2</sup>. Il rappelle que l'article 44bis de la loi sur les étrangers a été modifié par la loi du 24 février 2017, dans un contexte général de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Or, lui-même n'a jamais été poursuivi ni condamné pour des faits liés au terrorisme ou à l'islamisme radical. Il renvoie ensuite à la jurisprudence de la Cour de justice et plus particulièrement à ses arrêts *Tsakouridis*, *H.T.* et *P.I.*<sup>3</sup>. Aux termes de ceux-ci, la Cour précise que « la notion de raisons impérieuses de sécurité nationale suppose non seulement l'existence d'une atteinte à la sécurité nationale, mais aussi qu'une telle atteinte présente un degré de gravité particulièrement élevé, reflété par l'emploi de l'expression "raisons impérieuses". Le requérant reproche, en l'espèce, à la partie adverse de ne pas faire état de circonstances particulièrement graves justifiant que les faits commis par le requérant relèvent de « raisons impérieuses de sécurité nationale ». La motivation de la décision constituerait un simple rappel des différentes condamnations dont il a fait l'objet, le ministre considérant que le trafic de stupéfiants constitue en soi une raison impérieuse de sécurité nationale. Celle-ci serait, dès lors, tout à fait insuffisante à la lumière de l'esprit de la loi, laquelle se veut la plus restrictive possible.

Enfin, il estime ne pas avoir à suffisance été informé des raisons qui ont poussé l'autorité compétente à adopter la décision litigieuse, celle-ci n'ayant pas procédé à l'examen de proportionnalité qui lui incombait. Ainsi, cette décision violerait, également l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 en vertu duquel le ministre ou son délégué, avant de prendre une telle décision, se doit d'informer l'intéressé par écrit ainsi que de lui offrir la possibilité de faire valoir les éléments pertinents qui sont de nature à empêcher ou à influencer la prise de décision.

## **II. Décision du Conseil**

À titre liminaire, le Conseil revient sur les modifications introduites par la loi du 24 février 2017. Il rappelle que la notion de raisons impérieuses, tirée de la directive 2004/38, doit être interprétée conformément à la jurisprudence de la Cour européenne de Justice. Il renvoie plus particulièrement à son arrêt *Tsakouridis*. Aux termes de celui-ci, la Cour de Justice précise que la notion de raisons impérieuses pour la sécurité publique se distingue de celle de motifs graves pour la sécurité publique par le caractère exceptionnel de la menace d'atteinte à la sécurité publique que constitue le comportement de l'intéressé, tenant compte « notamment des peines encourues et de celles retenues, du degré d'implication dans l'activité criminelle, de l'ampleur du préjudice et le cas échéant de la tendance à la récidive »<sup>4</sup>. Dès lors, un même type de faits peut aussi bien relever de la notion de « raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale » que de celle de « raisons impérieuses »,

---

<sup>1</sup> Loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, *M.B.*, 19 avril 2017, p. 51890 ci-après « Loi du 24 février 2017 ».

<sup>2</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et séjourner librement sur le territoire des États membres (*J.O.U.E.* 2004, L 158, p. 77 et rectificatifs *J.O.U.E.* 2004, L229, p. 35 et *J.O.* 2005, L 197, p. 34), ci-après Directive 2004/38.

<sup>3</sup> C.J.U.E., *Tsakouridis*, 23 novembre 2010, C-145/09 ; *H.T.*, 24 juin 2015, C-373/13 ; et C.J.U.E. (Gde Ch.), *P.I.*, 22 mai 2012, C-348/09.

<sup>4</sup> *Tsakouridis*, *op. cit.*, note 3, pt 49.

les faits reprochés devant être replacés dans leur contexte circonstanciel. Les faits de participation à un trafic de stupéfiants imputés au requérant sont, ainsi, « susceptibles » de relever de la notion de raisons impérieuses de sécurité nationale<sup>5</sup>.

La Cour de Justice précise que l'examen individuel auquel doit procéder, à cet égard, l'autorité compétente doit comporter une mise en balance du caractère exceptionnel de la mesure au regard du risque de compromettre sa réinsertion sociale dans l'État où il est intégré. Il doit, par ailleurs, être tenu compte du risque de violation des droits fondamentaux en ce compris le risque de violation du droit à la vie privée et familiale<sup>6</sup>. La Cour de Justice renvoie sur ce dernier point à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière admet, dans l'hypothèse d'une décision mettant fin à un séjour acquis, qu'il y ait ingérence de l'autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 CEDH. L'ingérence est admise pour autant qu'elle soit prévue par la loi (légalité), qu'elle soit inspirée par un ou plusieurs des buts légitimes énoncés au deuxième paragraphe de l'article 8 CEDH (légitimité) et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique afin de les atteindre (proportionnalité). Le Conseil relève que les États disposent d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne la nécessité de l'ingérence. Dans cette dernière perspective, il incombe à l'autorité de montrer qu'elle a eu le souci de ménager un juste équilibre entre le but visé et la gravité de l'atteinte au droit à la vie privée et familiale<sup>7</sup>.

Revenant, ensuite, sur l'exigence de motivation inscrite à l'article 62, § 2, de la loi, le Conseil note que celle-ci est respectée pour autant que les raisons impérieuses invoquées apparaissent clairement dans l'acte attaqué et que celles-ci aient fait l'objet d'un examen concret et individuel.

En l'espèce, il observe que la décision contient un exposé circonstancié tenant compte de l'ensemble des éléments pertinents de la cause. Il relève que, contrairement à ce que la partie requérante soutient, le ministre n'a pas considéré que la lutte contre le trafic de stupéfiants constitue, en soi, une raison impérieuse de sécurité nationale mais a bien tenu compte, dans le cadre de son analyse, du caractère exceptionnel de la menace d'atteinte à la sécurité publique tenant compte des peines encourues par le requérant, de son degré d'implication dans l'activité criminelle, de l'ampleur du préjudice et de sa tendance à la récidive. Dès lors que la partie défenderesse laisse apparaître de manière suffisante et adéquate l'exceptionnelle gravité de la menace que représente la partie requérante pour la sécurité nationale, au terme d'une motivation circonstanciée, fondée sur une analyse du cas individuel et dont la partie requérante ne démontre pas qu'elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, le Conseil considère que les considérations factuelles qui fondent la décision attaquée justifient le recours à la notion de raisons impérieuses de sécurité nationale.

Parallèlement à cette analyse du caractère exceptionnel de la menace que représente le requérant, le Conseil observe que la partie défenderesse a bien procédé à une mise en balance circonstanciée des différents intérêts en présence tenant compte de l'ensemble des éléments pertinents de la cause.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pts 40 et 41.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pts 50 et 52.

<sup>7</sup> Il renvoie sur ce point aux arrêts Cour eur. D.H., *Dalia c. France*, 19 février 1998, § 52 ; *Slivenko c. Lettonie* (Gde Ch.), 9 octobre 2003, § 113 ; *Üner c. Pays-Bas* (Gde Ch.), 18 octobre 2006, § 54 ; *Sarközi et Mahran c. Autriche*, 2 avril 2015, § 62.

Au vu de ces éléments, le Conseil juge la décision mettant fin au droit au séjour du requérant appropriée et proportionnée à l'objectif poursuivi. La requête en annulation est rejetée.

## B. Éclairage

### I. Un retour en arrière

Il y a quelques mois encore, la loi du 15 décembre 1980 interdisait de manière absolue de mettre fin au séjour d'un étranger né en Belgique ou arrivé avant l'âge de douze ans, séjournant régulièrement et légalement sur le territoire belge depuis<sup>8</sup>. En effet, bien que la loi du 15 décembre 1980 autorise, depuis ses origines, le retrait du droit au séjour et l'éloignement d'étrangers, plusieurs catégories d'étrangers sont exclues du champ d'application de ces dispositions depuis les années 2000.

Instaurée d'abord par voie de circulaire ministérielle, ensuite par voie d'intervention législative<sup>9</sup>, cette protection absolue contre l'éloignement, faisait écho à une campagne initiée par diverses associations dénonçant le caractère éminemment discriminatoire, inhumain, inefficace et criminogène de ce type de mesures<sup>10</sup>. L'ingérence particulièrement grave qu'elles constituent dans le droit à la vie privée et familiale de « délinquants » ayant parfois passé toute leur vie, voire une très grande partie de leur vie, en Belgique qui se trouvent séparés de leur famille, éloignés de leur milieu social, renvoyés dans un pays qu'ils ne connaissent pas et avec lequel ils n'ont aucune attache était particulièrement soulignée. En supprimant l'application de cette « double peine » à certaines catégories d'étrangers, le législateur rencontrait alors partiellement cet argumentaire<sup>11</sup>.

Cette protection absolue contre l'éloignement n'est plus. Depuis l'entrée en vigueur, le 29 avril dernier, de la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 « afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale », tout étranger, quelles que soient ses attaches en Belgique, peu importe qu'il y soit né, qu'il y ait grandi et toujours vécu, peut se voir retirer son droit au séjour pour des motifs tenant à la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité nationale. Cette suppression s'accompagne d'une modification substantielle des conditions entourant le régime d'éloignement pour motifs d'ordre public<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> L'article 21, aujourd'hui abrogé de la loi du 15 décembre 1980 précisait que « ne peut en aucun cas être renvoyé ou expulsé du Royaume : 1° l'étranger né dans le Royaume ou arrivé avant l'âge de douze ans et qui y a principalement et régulièrement séjourné depuis ».

<sup>9</sup> Loi du 26 mai 2005 modifiant la loi du 23 mai 1990 sur le transfèrement inter-étatique des personnes condamnées et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 22, *M.B.*, 10 juin 2005, p. 26718.

<sup>10</sup> Collectif Solidarité contre l'Exclusion, n° 38, mai/juin 2003, pp. 41 et 42 ; X. ROLIN, « La double peine, une punition de la nationalité », *Rev. dr. étr.*, n° 118, 2002, pp. 205-216 ; P. LIEBERMANN, « Double peine pour double faute, en finir avec le bannissement des immigrés », *Rev. dr. étr.*, n° 109, 2000, pp. 355-358 ; O. DE SCHUTTER, « La proportionnalité de l'éloignement d'étrangers pour motifs d'ordre public », *Rev. dr. étr.*, n° 93, 1997, pp. 177-189. P. JASPIS, « Faut-il mettre fin à la double peine ? », *La Libre Belgique*, 4 décembre 2002.

<sup>11</sup> Aux termes des travaux parlementaires, le législateur reconnaît explicitement le caractère particulièrement attentatoire aux droits fondamentaux de ce type de mesures. Voy. le projet de loi du 13 janvier 2005 modifiant la loi du 23 mai 1990 sur le transfèrement inter-étatique des personnes condamnées et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2004-2005, n° 1555/001, p. 9.

<sup>12</sup> Par la loi du 24 février 2017 et la loi du 15 mars 2017 modifiant l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 29 avril 2017, p. 51900.

## **II. Contrebalancé par la mise en place de garanties contre l'arbitraire ?**

Aux termes des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 24 février 2017, le législateur rassure, précisant contrebalancer les modifications apportées au régime d'éloignement pour motifs d'ordre public par la mise en place de garanties offrant une protection suffisante contre l'arbitraire et assurant un juste équilibre entre les différents intérêts en présence<sup>13</sup>. Il se targue de s'inspirer largement de la législation et de la jurisprudence européenne afin de garantir le respect des droits fondamentaux des destinataires de ces mesures. Nous nous proposons d'analyser et commenter ces « garanties » dont le Conseil vérifie, aux termes de l'arrêt commenté, le bon respect. Précisons que le législateur fait une nette distinction entre les règles applicables aux ressortissants de pays tiers visés aux articles 7, 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980 et celles applicables aux citoyens de l'Union européenne visés aux articles 44*bis* et 45 de cette même loi. Nous commenterons plus spécifiquement les garanties encadrant désormais l'action administrative sous l'angle des dispositions applicables aux citoyens de l'Union européenne.

Celles-ci tiennent dans la mise en place d'un système de gradation de la gravité de la menace que représente le destinataire de la mesure, tenant compte de son statut de séjour et de la durée de son séjour (a), l'obligation d'effectuer un examen individuel de sa nécessité (b) ainsi que l'obligation de l'informer et de l'entendre (c).

### *a. Un système de gradation*

En contrepartie de la suppression de catégories protégées, le législateur instaure un système de gradation tenant compte du statut de séjour ou de la durée du séjour de l'étranger éloigné pour des motifs d'ordre public. Selon qu'il soit européen ou non, établi ou non, en Belgique depuis neuf ou dix ans, l'étranger pourra être éloigné pour « des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale », pour « des raisons graves d'ordre public et de sécurité nationale » ou pour « des raisons impérieuses de sécurité nationale »<sup>14</sup>. Les citoyens de l'Union ayant séjourné sur le territoire du Royaume pendant les dix années précédentes bénéficient du standard de protection le plus élevé puisqu'ils ne peuvent être éloignés que pour des raisons impérieuses de sécurité nationale<sup>15</sup>.

La difficulté réside dans l'absence de définition précise<sup>16</sup> de ces notions, tirées d'actes européens<sup>16</sup>. Le législateur renvoie dès lors à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, laquelle laisse une large marge de manœuvre aux instances étatiques<sup>17</sup>. Le moins que l'on puisse dire est qu'il est malaisé, à la lecture des travaux préparatoires de la loi, de déterminer avec certitude ce que couvrent exactement ces notions<sup>18</sup>. Par avis du 26 septembre 2016, le Conseil d'État invitait le législateur à préciser celles-ci. Il lui proposait d'indiquer dans le texte de loi, le type de faits que

<sup>13</sup> Projet de loi du 12 décembre 2016 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord., 2016-2017, n° 2215/001, p. 17.

<sup>14</sup> V. HENKINBRANT, « Nouvelle politique d'éloignement du gouvernement ou comment être considéré comme criminel sans avoir été condamné », *Newsletter ADDE*, n° 129, mars 2017.

<sup>15</sup> Voy. l'article 44, § 3, de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>16</sup> Voy. pour les ressortissants de l'U.E., l'article 28 de la Directive 2004/38.

<sup>17</sup> Voy. le commentaire de l'arrêt C.J.U.E. (Gde Ch.), *P.I.*, 22 mai 2012, C-348/09 : M. ABNER, « L'éloignement d'un citoyen pour des raisons impérieuses de sécurité publique », *R.A.E., L.E.A.*, 2013/2, pp. 309-313.

<sup>18</sup> Projet de loi du 12 décembre 2016, *op. cit.*, note 13, pp. 23-25.

pourrait constituer des « raisons impérieuses » de sécurité nationale<sup>19</sup>. Le législateur a fait fi de ces recommandations.

La « protection » instaurée en faveur des étrangers ayant des solides attaches avec la Belgique apparaît dès lors « artificielle » puisque basée sur le recours à des notions aux contours flous laissant un large pouvoir d'appréciation aux autorités décisionnaires.

*b. Un examen individuel mettant en balance les différents intérêts en présence*

L'article 45 de la loi du 15 décembre 1980 oblige les autorités administratives, dans le cadre de la prise d'une décision de retrait du titre de séjour d'un citoyen de l'Union européenne, à effectuer un examen individuel de la nécessité de cette mesure. Ainsi, cette disposition précise que « des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent pas être retenues ». De plus, « l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles décisions ». L'article 44, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 contient une liste de critères auxquels l'autorité administrative doit avoir égard dans le cadre de cet examen. Le législateur précise, aux termes des travaux parlementaires, qu'une mise en balance des intérêts en présence devra être effectuée à cette occasion afin de garantir le respect des droits fondamentaux du destinataire de la mesure en ce compris son droit à la vie privée et familiale et son droit à la protection contre la torture et les traitements inhumains et dégradants<sup>20</sup>. Cette exigence n'est toutefois pas inscrite dans la loi.

S'il est certes appréciable que le législateur ait inscrit dans la loi l'obligation pour les autorités administratives d'effectuer un examen individuel dans le cadre de leur prise de décision, il ne fait que reprendre *a minima* des exigences déjà fixées par les textes européens<sup>21</sup>. Aucune précision complémentaire n'est apportée quant au contenu de l'examen auquel l'autorité se doit de procéder. Aux termes de l'arrêt commenté, le Conseil fait dès lors appel à la jurisprudence européenne afin d'en clarifier les contours. Or, celle-ci laisse une large marge de manœuvre aux États en la matière, se contentant d'entourer cet examen de balises. Ainsi, la Cour de Justice exige une mise en balance du caractère exceptionnel de la mesure au regard du risque de compromettre la réinsertion sociale du citoyen de l'Union dans l'État où il est intégré ainsi qu'au regard du risque de violation de ses droits fondamentaux<sup>22</sup>. S'agissant du risque de violation des droits fondamentaux, la Cour de Justice renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Or, si la Cour européenne semble décidée à opérer un strict contrôle de ces mesures au regard de l'article 3 CEDH<sup>23</sup>, il n'en est pas de même lorsqu'elle apprécie la conformité de ces mesures au droit à la vie privée et familiale protégé par l'article 8 CEDH. Elle n'interdit pas l'éloignement d'un quasi-national au regard de l'article 8 CEDH pour autant que l'ingérence de l'autorité soit prévue par la loi (légalité), qu'elle soit

<sup>19</sup> Avis du Conseil d'État n° 59.854/4 du 26 septembre 2016, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2016-2017, p. 92.

<sup>20</sup> Projet de loi du 12 décembre 2016, *op. cit.*, note 13, p. 18.

<sup>21</sup> Voy. le considérant 23 ainsi que l'article 27 de la Directive 2004/38 fixant les conditions entourant le retrait du droit au séjour d'un citoyen de l'Union européenne. En parallèle, voy. sur les conditions entourant le retrait du droit au séjour d'un résident de longue durée, C.J.U.E., *López Pastuzano*, 7 décembre 2017, C-636/16, commenté dans ces *Cahiers* : J.-B. FARCY, « L'objectif d'intégration des étrangers installés durablement : une limite au pouvoir des États d'expulser un étranger condamné pénalement », *Cahiers de l'EDEM*, décembre 2017.

<sup>22</sup> Voy. *Tsakouridis*, *op. cit.*, note 3, pts 50, 51 et 52, auxquels renvoie le Conseil aux termes de l'arrêt commenté.

<sup>23</sup> Cour eur. D.H., *X v. Sweden*, 9 janvier 2018 commenté dans ces *Cahiers*.

inspirée par un but légitime (légitimité) et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique (proportionnalité). La Cour adopte une approche casuistique en la matière, encadrant cette analyse de proportionnalité d'une liste de critères évoluant au gré de sa jurisprudence<sup>24</sup> et octroyant un large pouvoir d'appréciation aux autorités décisionnaires. Pour preuve, notons que l'application de ces critères ne permet pas aux magistrats de la Cour d'aboutir aux mêmes conclusions dans un même cas d'espèce<sup>25</sup>. Sa jurisprudence reste, par ailleurs, assez inconstante en la matière<sup>26</sup>.

Ainsi, en inscrivant l'obligation pour les autorités administratives de procéder à cet « examen individuel », le législateur n'innove pas. Par ailleurs, en l'absence de balises claires, cet examen nous paraît insuffisant à prévenir le risque d'ingérences disproportionnées dans le droit à la vie privée et familiale des destinataires de ces mesures, risque particulièrement présent lorsqu'elles ont pour conséquence l'éloignement d'un « quasi-national ».

### c. Le droit d'être entendu

Le législateur annonce « consacrer » le droit d'être entendu dans la loi du 15 décembre 1980<sup>27</sup>. Il entend ainsi assurer le respect de ce principe général de droit « garantissant à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative avant l'adoption d'une décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts »<sup>28</sup>. Ce droit est consacré à l'article 62 de la loi. Cette disposition prévoit, désormais, l'obligation dans le chef de l'autorité qui envisage de prendre une décision de fin de séjour d'informer au préalable le destinataire de la mesure des motifs pour lesquels elle envisage de prendre cette décision. Celui-ci dispose ensuite du droit, dans un délai de quinze jours, de faire valoir par écrit les éléments pertinents qui sont de nature à empêcher ou à influencer la prise de décision.

Notons toutefois que les notions entourant la mise en œuvre de ce droit sont floues et laissent, à nouveau, à l'autorité administrative un large pouvoir discrétionnaire. Ainsi, l'obligation d'informer et d'entendre le destinataire de la mesure peuvent ne pas être respectées « si des motifs intéressant la sûreté de l'État s'y opposent » ; « si les circonstances particulières, propres au cas d'espèce, s'y opposent ou l'empêchent, en raison de leur nature ou de leur gravité », voire si l'intéressé est « injoignable ». Le délai d'information à respecter par l'autorité peut, par ailleurs, être réduit ou prolongé si cela s'avère « utile » ou « nécessaire ». Cette disposition nous paraît, dès lors, loin de garantir au destinataire de la mesure, dans tous les cas, la possibilité de faire valoir ses arguments de manière utile et effective.

---

<sup>24</sup> Ces critères ont été énoncés par la Cour eur. D.H. dans l'arrêt *Boultif c. Suisse*, 2 août 2001. Ils ont ensuite été affinés dans ses arrêts *Üner c. Pays-Bas*, 18 octobre 2006, et *Maslov c. Autriche*, 23 juin 2008.

<sup>25</sup> Cour eur. D.H., *Üner c. Pays-Bas*, 18 octobre 2006, Opinion dissidente commune aux juges Costa, Zupanec et Türmen, p. 24.

<sup>26</sup> Voy. sur ce point également, Cour eur. D.H., *Salija c. Suisse*, 10 janvier 2017 et son commentaire : J.B. Farcy, « L'expulsion d'un étranger intégré suite à une condamnation pénale : jusqu'où une différence de traitement est-elle raisonnable pour maintenir l'ordre public ? », *Newsletter EDEM*, janvier 2017, ainsi que Cour eur. D.H., *Ndidi c. Royaume-Uni*, 14 septembre 2017 et son commentaire : S. SAROLEA, « Éloignement pour motifs d'ordre public : un étranger averti en vaut deux », *Cahiers de l'EDEM*, septembre 2017.

<sup>27</sup> Projet de loi du 12 décembre 2016, *op. cit.*, note 13, pp. 43-53.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 48. Voy. par ailleurs sur ce principe, C.J.U.E., 11 décembre 2014, *Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C-249/13 ; C.E., 29 octobre 2015, n° 232 758 ; C.C.E., 7 septembre 2015, n° 151 890 ; C.C.E., 30 septembre 2015, n° 153 706.

Soulignons, en outre, le fait que l'introduction de ce droit à être entendu dans le texte de la loi de 1980 vise à « compenser » la suppression de règles de procédure précédemment existantes. Ainsi, dans le même temps, l'ordre de quitter le territoire devient la seule mesure d'éloignement dont un étranger peut faire l'objet, quel que soit son statut de séjour. Les arrêtés royaux d'expulsion et les arrêtés ministériels de renvoi sont supprimés, de même que l'avis de la commission consultative des étrangers auprès de laquelle certaines catégories d'étrangers pouvaient auparavant présenter leurs arguments avant d'être éloignés<sup>29</sup>. Tout ceci s'accompagne, en outre, de la suppression par la loi du 15 mars 2017<sup>30</sup> de l'effet suspensif du recours introduit contre les décisions de fin de séjour et d'éloignement lorsque celles-ci sont fondées « sur des raisons impérieuses de sécurité nationale »<sup>31</sup>. Les garanties procédurales entourant la prise de ce type de décisions sont par conséquent, dans le même temps, largement revues à la baisse.

### En guise de conclusion...

En supprimant la protection absolue contre l'éloignement dont bénéficiaient les étrangers de seconde génération, le législateur opère un véritable retour en arrière, remettant au goût du jour une mesure qu'il qualifiait de particulièrement attentatoire aux droits fondamentaux il y a quinze ans. Il s'engouffre ainsi dans la brèche européenne, aucune interdiction de principe à l'éloignement des étrangers quasi-nationaux n'existant en l'état actuel des textes et de la jurisprudence européenne.

Il rassure toutefois, précisant mettre en place une série de garanties afin d'éviter l'arbitraire et les atteintes aux droits fondamentaux de ces quasi-nationaux. Nous ne pouvons malheureusement pas le suivre. Au terme d'une brève analyse, le constat est sans appel. L'extension du champ d'application des mesures d'éloignement pour motifs d'ordre public aux étrangers nés en Belgique ou y vivant depuis l'enfance ne s'accompagne nullement de la mise en place de garanties suffisantes. Que du contraire. Elle s'accompagne d'une réduction significative des garanties entourant la prise de ce type de décisions. Le pouvoir d'appréciation dont bénéficient les autorités administratives s'en trouve élargi et le risque d'arbitraire et d'ingérences disproportionnées dans la vie privée et familiale des destinataires de ces mesures, accru.

Le contrôle effectué par le Conseil du contentieux des étrangers, aux termes de l'arrêt commenté, n'est pas de nature à nous rassurer. Celui-ci ne peut procéder, conformément aux prérogatives qui lui sont octroyées, qu'à un contrôle de légalité se bornant à vérifier que les « conditions » entourant l'action des autorités administratives, à notre sens insuffisantes, ont bien été respectées. Ainsi, pour autant que l'autorité administrative, respectant l'exigence de motivation formelle des décisions administratives, considère au terme d'un « examen individuel » et d'une « mise en balance » des différents intérêts en présence qu'un étranger né en Belgique et y ayant toujours vécu représente une menace « suffisamment » grave pour la sécurité nationale, elle dispose du pouvoir de l'éloigner, en dépit des conséquences dramatiques que cette mesure est susceptible d'avoir sur sa vie sociale et familiale.

---

<sup>29</sup> Projet de loi du 12 décembre 2016, *op. cit.*, note 13, p. 19.

<sup>30</sup> Loi du 15 mars 2017, *op. cit.*, note 12.

<sup>31</sup> Le législateur supprime donc l'effet suspensif du recours introduit contre une mesure d'éloignement prise à l'égard d'un étranger bénéficiant du standard de protection le plus élevé !



C.M.

**C. Pour aller plus loin**

**Lire l'arrêt** : C.C.E., 8 décembre 2017, n° 196 353.

**Textes législatifs**

**Directive 2004/38/CE** du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE

**Loi du 24 février 2017** modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, *M.B.*, 19 avril 2017, p. 51890.

**Loi du 15 mars 2017** modifiant l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 29 avril 2017, p. 51900.

**Projet de loi du 12 décembre 2016** modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, n° 2215/001, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2016-2017.

**Jurisprudence (notamment)**

*Sur la notion de raisons impérieuses de sécurité nationale*

C.J.U.E., *Tsakouridis*, 23 novembre 2010, C-145/09.

C.J.U.E., *P.I.*, 22 mai 2012, C-348/09.

C.J.U.E., *H.T.*, 24 juin 2015, C-373/13.

**Doctrine (notamment)**

-M. ABNER, « L'éloignement d'un citoyen pour des raisons impérieuses de sécurité publique », *R.A.E., L.E.A.*, 2013/2, pp. 309-313.

-X. ROLIN, « La double peine, une punition de la nationalité », *Rev. dr. étr.*, n° 118, 2002, pp. 205-216.

-P. LIEBERMANN, « Double peine pour double faute, en finir avec le bannissement des immigrés », *Rev. drt. étr.*, n° 109, 2000, pp. 355-358.

**Pour citer cette note** : C. MACQ, « C.C.E., 8 décembre 2017, n° 196 353. L'éloignement d'un citoyen de l'Union de seconde génération : un retour en arrière entouré de "garanties" suffisantes contre l'arbitraire ? », *Cahiers de l'EDEM*, janvier 2018.

### 3. C.A.A. BORDEAUX, 22 DÉCEMBRE 2017, N° 17BX03212

***Début du processus Dublin et délais de saisine des autorités responsables : une application française de l'arrêt C.J.U.E., Tsegezab Mengesteab du 26 juillet 2017.***

#### A. Arrêt commenté

Le requérant a sollicité l'asile le **3 octobre 2016** auprès de la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA). Un rendez-vous lui a été fixé par la préfecture pour prise de ses empreintes, le **15 novembre 2016** et pour l'entretien individuel en vue de la détermination de l'état responsable de sa demande d'asile, le **30 novembre 2016**. En France, le préfet est l'autorité en charge du processus de détermination de l'État responsable.

La consultation du fichier VISABIO a fait apparaître un visa délivré par les autorités espagnoles. La France saisit les autorités espagnoles le **13 janvier 2017** qui donnent leur accord pour la prise en charge du requérant. Une décision de transfert « Dublin » intervient le **4 août 2017**.

Dans son recours en annulation contre la décision de transfert, devant le Tribunal administratif de Toulouse, le requérant faisait notamment valoir une saisine tardive des autorités espagnoles, au-delà du délai de trois mois prévu à l'article 21, § 1, du Règlement Dublin III (RDIII). Cette disposition prévoit que la saisine de l'État responsable doit intervenir « dans un délai de trois mois à compter de la date de l'introduction de la demande au sens de l'article 20, paragraphe 2 ».

Il précisait que son passage en PADA le **3 octobre 2016** devait être entendu comme l'« introduction » de sa demande d'asile, aussi la saisine de l'Espagne le **13 janvier 2017** était tardive. Pour cela, il s'est appuyé sur l'interprétation des articles 21, § 1, et 20 RDIII donnée par la C.J.U.E. récemment :

« L'article 20, paragraphe 2, du règlement n° 604/2013 doit être interprété en ce sens qu'une demande de protection internationale est réputée introduite lorsqu'un document écrit, établi par une autorité publique et attestant qu'un ressortissant de pays tiers a sollicité la protection internationale, est parvenu à l'autorité chargée de l'exécution des obligations découlant de ce règlement et, le cas échéant, lorsque seules les principales informations figurant dans un tel document, mais non celui-ci ou sa copie, sont parvenues à cette autorité » (C.J.U.E., **Tsegezab Mengesteab c. Deutschland**, 26 juillet 2017, C-670/16).

Le Tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa requête le **29 août 2017** jugeant que la date d'introduction de la demande d'asile doit être celle de l'enregistrement de la demande en préfecture (30 novembre 2016), non pas celle de la présentation de la demande en PADA (3 octobre 2016). Il conclut que les autorités espagnoles ont été saisies dans le délai imparti (T.A. Toulouse, **29 août 2017**, n° 1703771).

Le requérant a fait appel de ce Jugement auprès de la Cour d'appel de Bordeaux. La Cour a annulé le jugement et la décision de transfert, au motif que la présentation en PADA de l'appelant manifeste son intention de déposer une demande d'asile et que cet organisme a rempli un formulaire transmis à la préfecture puis lui a remis une convocation pour l'enregistrement de sa demande d'asile. Elle conclut à la violation de l'article 21 RDIII, annule le transfert Dublin et enjoint le préfet à l'enregistrement de la demande du requérant en France (C.A.A. Bordeaux, **22 décembre 2017**, n° 17BX03212).

## B. Éclairage

La Cour administrative d'appel de Bordeaux était confrontée à la question du début de la procédure de détermination de l'État responsable en France (procédure Dublin). À compter de quelle date, en France, une demande d'asile est réputée introduite ?

La C.J.U.E. s'était prononcée sur renvoi préjudiciel d'une juridiction allemande sur cette notion d'« introduction » d'une demande d'asile au sens de l'article 20, § 2, RDIII :

« 3) L'article 20, paragraphe 2, du règlement n° 604/2013 doit être interprété en ce sens qu'une demande de protection internationale est **réputée introduite lorsqu'un document écrit, établi par une autorité publique et attestant qu'un ressortissant de pays tiers a sollicité la protection internationale, est parvenu à l'autorité chargée de l'exécution des obligations découlant de ce règlement** et, le cas échéant, lorsque seules les principales informations figurant dans un tel document, mais non celui-ci ou sa copie, sont parvenues à cette autorité » **(C.J.U.E., 26 juillet 2017, C-670/16).**

Or, la procédure d'asile en droit français prévoit deux étapes distinctes et successives :

- une **présentation** de la demande d'asile à la plateforme d'accueil (PADA) : un formulaire de demande d'asile est rempli et envoyé au guichet unique de la préfecture (GUDA) ;
- un **enregistrement** de cette demande par la préfecture (GUDA) dans le délai de trois jours (maximum dix) : la délivrance d'une attestation de demandeur d'asile.

De son côté, la préfecture soutenait que la date « d'introduction » de la demande d'asile, au sens du droit de l'UE, devait s'entendre comme la date « d'enregistrement » en préfecture (deuxième étape en droit français). Le formulaire rempli par la plateforme d'accueil et transmis au GUDA ne saurait être considéré comme le « document écrit, établi par une autorité publique et attestant qu'un ressortissant de pays tiers a sollicité la protection internationale » au sens de l'arrêt précité de la C.J.U.E.

Pour sa part, le requérant soutenait que sa demande d'asile est « réputée introduite » à compter de la première étape de présentation à la plateforme d'accueil (PADA), dès lors qu'un formulaire écrit est rempli avec ses données personnelles attestant de sa demande d'asile et transmis à l'autorité compétente préfectorale (GUDA). Partant, la date de présentation en PADA, soit le **3 octobre 2016**, est celle de l'introduction de sa demande d'asile. En conséquence, il invoquait une saisine tardive des autorités espagnoles, soit le 13 janvier 2017, par-delà le délai de l'article 21, § 1, RDIII.

Le tribunal administratif de Toulouse a rejeté la requête du requérant, retenant comme date d'introduction de la demande d'asile, la date d'enregistrement. En conséquence, le délai de saisine de l'Espagne n'était pas tardif (**T.A. Toulouse, 29 août 2017, n° 1703771**).

Le requérant a formé un appel contre le jugement du Tribunal de Toulouse sur cette question de tardiveté de saisine des autorités espagnoles. Il maintenait que l'introduction de la demande d'asile en droit de l'UE se matérialise par la transmission du formulaire écrit de demande d'asile à l'autorité compétente d'après la C.J.U.E. dans l'arrêt précité. Or, dans la procédure française, le formulaire écrit de demande d'asile est transmis par le PADA au GUDA (préfet). Dès ce stade de présentation, la demande d'asile devrait alors être « réputée introduite ».

La Cour d'appel de Bordeaux saisie par le requérant retient que la procédure de détermination de l'État responsable a débuté dès « présentation » de la demande en PADA, soit le **3 octobre 2016**. Ainsi, la saisine des autorités espagnoles le **13 janvier 2017** dépasse le délai de trois mois fixé par l'article 21, § 1, RDIII. Partant, la décision de transfert a été prise en violation des articles 20, § 2, et 21, § 1, RDIII. Elle annule ledit jugement et la décision de transfert Dublin. Elle enjoint également la préfecture à enregistrer la demande d'asile de l'intéressé en France.

Le juge d'appel français fait donc une application de l'interprétation par la C.J.U.E. donnée à l'occasion de son arrêt *Tsegezab Mengesteab* précité qui retient que le délai de saisine des autorités responsables commence à courir non pas lors du dépôt d'une demande « formelle » d'asile mais bien lorsqu'un formulaire écrit atteste de la demande d'asile parvient à l'autorité compétente. Elle a ajouté que le demandeur d'asile sous procédure Dublin peut se prévaloir d'un délai de saisine expiré (**C.J.U.E., 26 juillet 2017, C-670/16**).

L'application de cette interprétation était attendue, notamment car le dispositif français prévoit ces deux étapes successives. Or, « il est généralement admis que c'est au moment de la remise du formulaire d'admission au séjour au titre de l'asile, prévu à l'article R. 741-3 du Ceseda, lors du rendez-vous au guichet unique que la demande d'asile est considérée comme introduite ». En droit français, l'accès aux conditions matérielles d'accueil ne se fait qu'au stade de l'enregistrement de la demande d'asile (seconde étape).

Aussi, cette solution interroge le dispositif national<sup>1</sup>, d'autant plus que le délai entre la présentation et l'enregistrement de la demande d'asile pose de vraies difficultés notamment de compatibilité avec le droit de l'UE. Le ministre de l'Intérieur français confirme que « le délai moyen d'enregistrement des demandeurs d'asile demeure actuellement trop souvent à un niveau excessif ». Ce dernier vient d'adresser une instruction aux Préfets et au Directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration visant à réduire les délais d'enregistrement des demandes d'asile aux guichets uniques (GUDA). Il pose comme objectif de ramener le délai d'enregistrement à dix jours dès le premier semestre 2018 et à trois jours d'ici la fin 2018 ([Circulaire n° INTV1800126N](#) du ministre de l'Intérieur aux Préfets et Directeur de l'OFPRA du **12 janvier 2018**).

Pour conclure, le marge de manœuvre des États en matière de procédure d'asile, sur le plan organisationnel, se trouve encadrée par des exigences de délais en droit de l'UE. L'objectif de célérité du traitement des demandes d'asile est prévu par le RDIII et se traduit aussi par des délais posés aux États. Il est intéressant de rappeler qu'un certain nombre de garanties prévues par le droit de l'UE doivent être assurées au demandeur d'asile, notamment dans le cadre du Règlement Dublin, précisément dès le début de la procédure (par ex. : le droit à l'information). En conséquence, cette question du début du processus Dublin est déterminante compte tenu des droits et garanties qui en découlent pour le demandeur d'asile.

**E.N.**

---

<sup>1</sup> C. POULY, « L'introduction de la demande d'asile ne suppose pas son enregistrement » (C.J.U.E., *Tsegezab Mengesteab c. Deutschland*, 26 juillet 2017, C-670/16), 25 août 2017, Dictionnaire permanent en droit des étrangers, Éditions législatives.

**C. Pour en savoir plus****Pour consulter les arrêts**

C.A.A. Bordeaux, 22 décembre 2017, n° [17BX03212](#).

C.J.U.E., [Tsegezab Mengesteab c. Deutschland](#), 26 juillet 2017, C-670/16.

**Doctrine**

C. Pouly, « [L'introduction de la demande d'asile ne suppose pas son enregistrement](#) » (C.J.U.E., [Tsegezab Mengesteab c. Deutschland](#), 26 juillet 2017, C-670/16), 25 août 2017, Dictionnaire permanent en droit des étrangers, *Éditions législatives*.

**Pour citer cette note** : E. NERAUDAU, « C.A.A. Bordeaux, 22 décembre 2017, n° 17BX03212. Début du processus Dublin et délais de saisine des autorités responsables : une application française de l'arrêt C.J.U.E., [Tsegezab Mengesteab](#) du 26 juillet 2017 », *Cahiers de l'EDEM*, janvier 2018.