

pas été respectées – quod non en l'espèce – lui causerait un grief. Et cela d'autant plus que la décision attaquée reprend les passages essentiels de cette audition », le Conseil estime qu'étant donné l'ignorance, dans laquelle se trouve, toujours à l'heure actuelle, la partie requérante, de tous les éléments contenus dans le rapport de l'entretien individuel rédigé par la partie défenderesse dans le cadre de l'examen de la détermination de l'État membre responsable, il ne saurait lui être reproché de ne pas avoir démontré l'existence d'un intérêt actuel au moyen invoqué. Et ce d'autant que qu'elle fait valoir dans ses deuxième et troisième griefs, la violation des articles 3 et 8 de la CEDH lié à son statut de personne vulnérable en raison de traumatismes psychologiques étayés par des certificats médicaux, et en conséquence, la dépendance à des membres de sa famille se trouvant en Belgique. Il en est d'autant plus ainsi que la partie défenderesse a manqué à une obligation qui lui est imposée par le Règlement Dublin III en ne communiquant pas en temps utile à la partie requérante la copie de son entretien individuel.

Quant au fait que la partie défenderesse rappelle « que, dans son arrêt du 21 décembre 2011, la Cour de Justice de l'Union européenne a précisé qu'il serait contraire aux objectifs et au dispositif du Règlement Dublin d'empêcher le transfert du demandeur d'asile vers l'État membre normalement compétent à la moindre violation des directives 2003/9/CE, 2004/83/CE et 2005/85/CE et cite le point 85 de cette décision », le Conseil rappelle que l'article 5.6. du Règlement Dublin III constitue une expression d'un principe général de droit de l'Union européenne, à savoir notamment celui du droit de la défense et de l'accès au dossier, et partant du droit à un recours effectif dressés au nombre des droits et garanties fondamentaux comme rappelé par la Cour en son arrêt *M.G. contre Pays-Bas* du 10 septembre 2013 : « les droits de la défense, qui comportent le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier figurent au nombre des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'union et consacrés par la charte » (CJUE, C-383/13, par.32).

Enfin, en ce que la partie défenderesse renvoie aux dispositions de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et au fait que la partie requérante doit faire valoir ses griefs auprès d'une Commission et qu'un recours au Conseil d'État est ouvert contre la décision de cette Commission, le grief relatif à l'absence de communication du dossier administratif de la partie requérante n'étant pas de la compétence du Conseil, cette argumentation est sans pertinence, en l'espèce, en ce que le grief est, pour rappel, fondé sur la violation de l'article 5.6. du Règlement Dublin III, combiné ou non au principe général des droits de la défense en tant que principe général de l'Union.

2.2.4. Il résulte de ce qui précède que la première branche du moyen unique, ainsi pris, est fondé et suffit à l'annulation de la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire, prise à l'égard de la partie requérante.

Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le reste des développements du moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus de cette décision.

2.2.5. Au vu du sort réservé au présent recours en suspension et annulation, le Conseil estime que les questions préjudicielles que la partie requérante souhaite voir posées à la Cour et à la Cour Constitutionnelle ne présentent pas d'intérêt actuel quant à son traitement.

(...)

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS DÉCIDE :

Article 1^{er}

La décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire, prise le 23 juillet 2018, est annulée.

(...)

OBSERVATIONS

Accès au dossier administratif et Règlement Dublin : l'expression d'un principe général, ou l'exception qui confirme la règle ?

Sarah Janssens

Avocate au barreau de Bruxelles

Le Conseil du contentieux des étrangers s'est exprimé, dans deux arrêts¹, sur la portée de l'article 5.6 du Règlement Dublin III². Cette disposition impose à l'État membre de veiller à ce que le demandeur et/ou le conseil juridique ou un autre conseiller qui représente le demandeur ait accès en temps utile au résumé de l'entretien individuel réalisé afin de déterminer quel État membre est responsable du traitement d'une demande de protection internationale.

Par cette disposition de nature réglementaire, directement applicable dans l'ordre juridique belge sans transposition³, le législateur européen a consacré le droit d'accès d'un demandeur de protection internationale à une fraction de son dossier administratif (I). Cet accès doit être organisé en temps utile (II), sous peine de sanction (III).

I GARANTIE D'ACCÈS À (UNE PARTIE DU) DOSSIER DUBLIN

En Belgique, le résumé de l'entretien individuel visé par l'article 5 du Règlement Dublin III prend la forme d'un « questionnaire Dublin ». C'est l'accès à ce document qui est expressément visé par l'article 5.6 du Règlement.

Le Conseil du contentieux des étrangers a constaté, dans les deux arrêts commentés, que ni l'étranger ni son conseil n'avait eu accès au résumé de l'entretien individuel, bien qu'un accès au dossier administratif ait été sollicité. Il suspend (en extrême urgence) ou annule la décision de transfert vers l'État membre responsable qui était attaquée.

Le Conseil, dans l'arrêt n°213 717 du 10.12.2018, constate plus largement que le nonaccès à ce résumé empêche le demandeur de protection internationale de réunir les éléments nécessaires à la contestation d'une décision de transfert, ce qui

« entrave les droits de la défense de la partie requérante et viole une garantie fondamentale instituée par le droit de l'Union dont l'article 5 du Règlement Dublin III constitue l'expression ».

Une première question s'impose : l'accès au seul résumé de l'entretien individuel rencontre-t-il l'objectif poursuivi par le législateur européen ? Ou l'article 5 du Règlement n'est-il que l'expression du respect des droits de la défense, de sorte qu'il doit être interprété plus largement comme garantissant l'accès du demandeur de protection internationale à l'ensemble de son dossier administratif, dans le cadre de la détermination de l'État membre responsable de l'examen de sa demande ?

La Cour de Justice de l'Union européenne a naturellement fait le lien entre l'obligation « d'offrir aux demandeurs d'asile l'occasion de fournir les informations permettant la correcte application des critères de responsabilité fixés par ledit règlement », l'obligation « d'assurer l'accès de ces demandeurs aux résumés des entretiens réalisés à cette fin » et le droit à un recours effectif fixé à l'article 27.1 du Règlement Dublin III⁴. Elle a logiquement affirmé que les garanties fixées à l'article 5 du Règlement « risqueraient d'être privées d'effet utile s'il était exclu qu'une application erronée des critères (Dublin), le cas échéant ne tenant pas compte des informations fournies par lesdits demandeurs, puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel »⁵. Et de préciser *in fine* que « l'étendue du recours prévu à l'article 27.1 du Règlement Dublin III ne peut être interprétée de manière restrictive, sous peine de priver les autres droits consacrés par le Règlement d'effet utile »⁶.

Afin de garantir le caractère effectif du recours à introduire contre les décisions adoptées dans le cadre du Règlement Dublin III, il nous semble que l'accès limité au « questionnaire Dublin » est insuffisant. Seul l'accès à l'ensemble du dossier administratif (en ce compris le résultat du Hit Eurodac, l'échange entre les États membres au sujet d'une possible prise ou reprise du demandeur de protection internationale et les autres informations obtenues dans ce cadre) permet à l'étranger de décider de contester une décision Dublin, et lui donne les outils pour la contester de manière utile.

¹ CCE n°213 330 du 30.11.2018 et CCE n°213 717 du 10.12.2018.

² Règlement (UE) 604/2013 du 26.6.2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

³ L'article 288.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne se lit comme suit : « Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ».

⁴ CJUE, Ghezalbash – Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-63/15 du 7.6.2016, § 53.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

II ACCÈS EN TEMPS UTILE

L'article 5.6 du Règlement Dublin III prévoit que le résumé de l'entretien doit être communiqué au demandeur de protection internationale ou à son conseil « *en temps utile* ».

Si une copie du « *questionnaire CGRA* »⁷ est remise au demandeur de protection internationale qui en fait la demande à l'issue du premier rendez-vous avec l'Office des étrangers, tel n'est pas le cas du « *questionnaire Dublin* ». Ce dernier est uniquement joint au dossier administratif, sans communication automatique à l'étranger ou à son conseil. Pour avoir accès au résumé de l'entretien individuel réalisé dans le cadre de l'application du Règlement Dublin III, l'étranger, ou son conseil, doit par conséquent en solliciter la copie auprès du service publicité de l'Office des étrangers. Une telle pratique ne semble pas incompatible avec les termes de l'article 5 du Règlement, pourvu que le service publicité communique le document demandé « *en temps utiles* ».

Le Conseil du contentieux des étrangers, dans l'arrêt n° 213 330 du 30.11.2018 a jugé qu'un accès au résumé de l'entretien le jour de l'audience en extrême urgence ne répond pas au prescrit de l'article 5.6. du Règlement Dublin III⁸. Ecartant la défense de l'État belge, qui affirmait que le conseil de l'étranger pouvait prendre connaissance du dossier administratif au greffe du Conseil avant l'audience, le Conseil a précisé qu'« *il ne peut être considéré que l'accès à l'entretien individuel précité serait alors donné en temps utile, dès lors que celui-ci intervient postérieurement à la rédaction du présent recours, et ce, tenant compte du caractère écrit de la procédure devant le Conseil et des limites du contrôle de légalité qu'il exerce, dans le cadre d'un recours en suspension* ». Il s'agit d'une grande avancée pour les droits de l'étranger, le Conseil du contentieux des étrangers ayant jusqu'à présent considéré à plusieurs reprises qu'un accès après l'introduction du recours mais avant l'audience emportait la non violation du droit d'accès aux documents administratifs⁹.

Des questions préjudicielles avaient été suggérées par le conseil du requérant dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt en annulation n° 213 717 du 10.12.2018, quant à la compatibilité entre le délai de communication des documents administratifs dans le cadre de la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration (30 jours) et le délai de recours organisé par la loi du 15.12.1980 (5, 10 ou 30 jours)¹⁰. Ces questions de principe qui

7 Questionnaire qui reprend l'essentiel des motifs fondant la demande de protection internationale.

8 Point 2.2.1. de l'arrêt n° 213 330 du 30.11.2018.

9 CCE n° 172 865 du 5.8.2016 et n° 172 725 du 29.7.2016.

10 Pour une analyse plus approfondie de la question, voir : S. JANSSENS et P. ROBERT, « Accès au dossier administratif en droit des étrangers : quelle effectivité derrière les principes », in *Rev. dr. étr.* n° 192, 2017, p. 543 et s.

ne sont pas dénuées d'intérêt n'ont toutefois pas été rencontrées dans l'arrêt commenté, dans la mesure où il était incontesté que ni l'étranger ni son conseil n'avait eu accès au résumé de l'entretien au jour de l'audience (soit près de 3,5 mois après que la demande d'accès ait été formulée par le conseil de l'étranger), de sorte qu'il était manifeste qu'aucune communication du résumé de l'entretien n'était intervenue « *en temps utile* ».

Au vu des caractéristiques des recours organisés par la loi du 15.12.1980¹¹, avoir accès « *en temps utile* » au résumé implique nécessairement que cet accès soit garanti avant l'introduction de la demande de suspension et requête en annulation. En effet, l'étranger n'a plus la possibilité, postérieurement à l'introduction de sa requête¹², de formuler des moyens de défense.

III SANCTION DU NON-ACCÈS

Le non-accès au dossier administratif n'avait jamais été sanctionné en tant que tel par le Conseil du contentieux des étrangers. Le Conseil se déclare régulièrement incompétent pour connaître du non-accès au dossier administratif, se retranchant derrière la loi du 11.4.1994 sur la publicité des actes administratifs, qui encadre l'accès au dossier dans une procédure très stricte¹³. Cette loi organise un appel à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs (qui formule des avis), parallèlement à une demande de reconsidération à adresser à l'administration, avec un possible recours devant le Conseil d'État¹⁴.

Le Conseil du contentieux des étrangers écarte valablement, dans les deux arrêts commentés, les objections formulées par l'État

11 Articles 39/2, 39/57 et 39/60 de la loi du 15.12.1980.

12 Les recours introduits dans le cadre du Règlement Dublin sont nécessairement des demande de suspension et requête en annulation. Dans ce cadre, le dépôt d'un mémoire de synthèse n'est pas organisé par la loi.

13 A titre d'exemple, voir les arrêts n° 208 556 du 3.9.2018 et n° 208 891 du 6.9.2018. L'article 8, § 2 de la loi du 11.4.1994 dispose qu'en cas de difficulté pour obtenir la consultation d'un document administratif, l'administré doit adresser une demande de reconsidération à l'administration, saisir parallèlement la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, avec un possible recours devant le Conseil d'État. Se référant à cet article, le Conseil du contentieux des étrangers affirme fréquemment qu'il n'est pas compétent pour connaître d'un non-accès au dossier administratif. Pour un exposé de la procédure prévue par la loi du 11.4.1994, voir : S. JANSSENS et P. ROBERT, « Accès au dossier administratif en droit des étrangers : quelle effectivité derrière les principes », *Op. cit.*, p. 543 et s.

14 L'article 8, § 2 de la loi du 11.4.1994 dispose qu'en cas de difficulté pour obtenir la consultation d'un document administratif, l'administré doit adresser une demande de reconsidération à l'administration, saisir parallèlement la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, avec un possible recours devant le Conseil d'État. Pour un exposé de la procédure prévue par la loi du 11.4.1994, voir : S. JANSSENS et P. ROBERT, « Accès au dossier administratif en droit des étrangers : quelle effectivité derrière les principes », *Op. cit.*, p. 543 et s.

belge sur base des critères d'application de la loi du 11.4.1994 sur la publicité des actes administratifs. Il fait une application directe de l'article 5.6 du Règlement Dublin III, et ordonne la suspension de l'exécution, ou l'annulation, des décisions de transfert attaquées¹⁵. Il s'agit d'une nouveauté qui doit être soulignée.

Les contours de cette sanction d'annulation mériteraient toutefois d'être précisés dans les arrêts à venir. Dans l'arrêt n° 213 717 du 10.12.2018, l'État belge a soutenu que l'étranger ne justifiait pas d'un intérêt au moyen critiquant le non accès au résumé de l'entretien individuel, et n'exposait pas en quoi le fait que cet accès n'ait pas été respecté lui causerait un grief. Le Conseil a écarté cette défense, pour plusieurs motifs¹⁶, sans qu'il soit possible de déterminer lequel s'est révélé déterminant.

En pratique, l'annulation des décisions attaquées devant le Conseil du contentieux des étrangers, lorsque l'étranger ou son conseil n'a pas eu accès au dossier administratif, bien qu'une demande d'accès ait été formulée, nous semble la seule sanction possible afin de garantir le respect des droits de la défense et le caractère effectif du recours organisé devant le Conseil par la loi du 15.12.1980¹⁷.

IV EN GUISE DE CONCLUSION : L'ACCÈS AU DOSSIER ADMINISTRATIF, UN DROIT FONDAMENTAL TRANSVERSAL

Le respect des droits de la défense commande à notre sens également, que l'étranger ait accès à son dossier administratif avant l'introduction d'un éventuel recours, en dehors de l'application du Règlement Dublin III. Le Conseil, dans les arrêts commentés, fait appel aux principes généraux du droit de l'Union, là où le seul article 5.6 du Règlement permettait de parvenir à la suspension de l'exécution ou l'annulation des décisions attaquées. Dans l'arrêt n° 213 717 du 10.12.2018, le Conseil affirme sans ambiguïté que « *l'article 5.6 du Règlement Dublin III constitue une expression d'un principe général de droit de l'Union européenne, à savoir notamment celui du droit de la défense et de l'accès au dossier, et partant du droit à un recours effectif dressés au nombre des droits et garanties fondamentaux* ».

15 En tout état de cause, il nous semble que le respect des droits de la défense, et le droit à un recours effectif, en tant que principes généraux de droit de l'Union, commandent de s'affranchir de la procédure rigide et inefficace mise en place par la loi du 11.4.1994, en ce compris en dehors du champ d'application du Règlement Dublin III.

16 Le Conseil constate successivement que le requérant est toujours dans l'ignorance de tous les éléments contenus dans le rapport de l'entretien individuel, que le requérant fait valoir une violation des articles 3 et 8 de la CEDH, et que l'État belge a manqué à une obligation qui lui est imposée par le Règlement Dublin III.

17 S. JANSSENS et P. ROBERT, « Accès au dossier administratif en droit des étrangers : quelle effectivité derrière les principes », *ibid.*, 2017, p. 553.

S'agit-il d'une porte ouverte vers une plus grande attention du Conseil au respect de ces droits fondamentaux, au premier rang desquels le respect des droits de la défense ?

Cette interrogation appelle plusieurs commentaires.

Le respect des droits de la défense, qui englobent le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier, figure au nom des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union et consacré par la Charte¹⁸. L'obligation de respecter les droits de la défense pèse ainsi sur les administrations des États membres lorsqu'elles prennent des mesures entrant dans le champ d'application du droit de l'Union¹⁹.

Le Conseil, dans l'arrêt n° 213 717 du 10.12.2018, a utilement rappelé qu'« *il ne peut y avoir de situation dans laquelle le droit de l'Union s'applique sans que les droits fondamentaux garantis par la Charte ne trouvent à s'appliquer* »²⁰, en ce compris l'article 47 de la Charte qui garantit le droit à un recours effectif. Il insiste par ailleurs sur le fait que le droit à un recours effectif s'accompagne de l'obligation pour les États membres d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

Suite aux interventions successives du législateur européen en matière d'asile et de migration, la quasi-totalité du droit des étrangers belge entre dans le champ d'application du droit de l'Union. Le Conseil du contentieux des étrangers est le juge naturel en matière d'asile et de séjour. Afin de garantir à un étranger un recours effectif, le Conseil doit s'assurer du respect des droits de la défense, et singulièrement du respect de l'accès au dossier administratif en temps utile.

Dans le contexte décrit ci-avant, nous sommes d'avis que les deux arrêts commentés doivent être lus comme l'expression générale du droit d'accès au dossier administratif, et non comme l'expression d'une exception fixée à l'article 5.6 du Règlement Dublin III.

18 CJUE, M.G. – Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-383/13 du 10.9.2013, §32, rappelé dans l'arrêt commenté n° 213 717 du 10.12.2018.

19 L'État belge tente en vain de restreindre les droits de la défense aux seules mesures qui présentent un caractère punitif. Dans l'arrêt n° 213 330 du 30.11.2018, le Conseil écarte cet argument, en soulignant qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de Justice (CJUE C-383/13 et 166/13) que l'obligation de respecter les droits de la défense des destinataires de décisions s'impose dès que lesdites décisions affectent de manière sensible leurs intérêts. Toute décision refusant d'accorder une autorisation au séjour, de reconnaître un droit au séjour, ainsi que toute décision en matière d'éloignement, affecte nécessairement les intérêts de l'étranger, de sorte que l'étranger peut exiger le respect de ses droits de défense dans le cadre d'un recours.

20 Le Conseil se réfère à la jurisprudence de la CJUE exprimée dans l'arrêt *Aklagaren – Hans Akerberg Fransson*, C-617/10, § 21.