

Traduction

C-601/15 - 34

## Réponse du royaume de Belgique

Affaire C-601/15\*

**Pièce déposée par:**

La Belgique

**Nom usuel de l'affaire:**

J. N.

**Date de dépôt:**

Le 21 décembre 2015

---

[omissis] **[Or. 2]** [omissis]

Conformément à l'article 24 du statut, le gouvernement belge voudrait prendre position de la façon suivante sur les questions posées par la Cour:

- sur le champ d'application matériel de l'article 8, paragraphe 3, sous e), de la directive 2013/33 et notamment sur le point de savoir si cette disposition peut servir de justification en cas de rétention de nature préventive, infligée pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public;

**Position du gouvernement belge**

L'article 8, paragraphe 3, sous e), de la directive 2013/33 prévoit qu'un demandeur peut effectivement être placé en rétention pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Cette question d'appréciation fait l'objet d'un contrôle juridictionnel. La Belgique est libre d'adapter les exigences d'ordre public et de sécurité publique aux besoins nationaux qui peuvent varier d'un État membre à l'autre et d'une époque à l'autre (voir à cet égard arrêt Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, point 23). Il est également essentiel pour la Belgique que les motifs de détention puissent être utilisés lorsqu'une personne peut représenter un péril pour l'ordre public ou la sécurité nationale sans avoir pour autant encouru de condamnation pénale. La Cour a déjà jugé que la notion de l'ordre public suppose l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (arrêt Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, point 35). La Cour n'exige donc pas qu'une condamnation pénale

\* Langue de procédure: le néerlandais.

ait été prononcée pour qu'il puisse être question d'un péril pour l'ordre public. Au reste, les demandeurs d'asile ne font pas l'objet d'un contrôle de sécurité lorsqu'ils pénètrent dans l'Union européenne et il est donc difficile, voire impossible pour l'État membre de savoir si un demandeur d'asile a commis une infraction dans son pays d'origine ou même s'il y a été condamné pour ce fait. Il est également possible qu'au cours du déroulement de la procédure d'asile, des indices puissent être découverts quant à la possibilité que des faits délictuels soient commis ou quant à l'existence d'une menace pour la sécurité nationale, et c'est un devoir pour la Belgique d'éviter que de tels faits soient commis. **[Or. 3]**

À cet égard, le gouvernement belge voudrait rappeler que l'article 4 TUE règle le maintien de l'ordre public et de la sécurité nationale en fonction des tâches essentielles des États membres que respecte l'Union. En outre, l'exposé des motifs de la directive sur l'accueil indique explicitement, à propos de la rétention des demandeurs d'asile, que cette rétention *«ne pourra être autorisée que pour des motifs exceptionnels prévus par la directive sur la base de la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe 'sur les mesures de détention des demandeurs d'asile' et des principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile de février 1999»* (COM(2008) 815 final).

On peut effectivement lire dans la recommandation Rec(2003)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile que *«[l]es mesures de détention concernant les demandeurs d'asile ne peuvent être utilisées que pour l'une ou l'autre des raisons suivantes: (...) lorsque la protection de la sécurité nationale et l'ordre public l'exigent»* et, plus loin, que *«[c]es mesures [de détention] doivent être appliquées dans le respect de la loi et en conformité avec les normes établies par les instruments internationaux pertinents et par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme»*.

C'est en outre également à bon droit que l'exposé des motifs de la directive se réfère aux principes directeurs du HCR, qui est l'instance internationale par excellence en ce qui concerne la protection des réfugiés. En effet, le HCR admet lui aussi que la détention d'un demandeur d'asile peut s'avérer nécessaire dans des cas individuels et qu'une telle détention est conforme au droit international lorsqu'elle est fondée sur la protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale<sup>1</sup>.

Le gouvernement belge voudrait également mettre l'accent sur le fait que la possibilité prévue à l'article 8, paragraphe 3, sous e), de la directive sur l'accueil

<sup>1</sup> HCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*; 2012, disponible sur le site: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4>

est également admise par le Comité des droits de l'homme des Nations-unies<sup>2</sup>. Le Comité a donné a contrario son aval à cette possibilité et a considéré à cet égard que maintenir des demandeurs d'asile en détention pendant que leur demande est examinée serait arbitraire en l'absence de raisons particulières propres à l'individu, comme un risque de fuite de l'intéressé, le **[Or. 4]** danger d'atteinte à autrui ou un risque d'acte contre la sécurité nationale<sup>3</sup>.

- sur la question de savoir si une interdiction d'entrée, devenue définitive, peut être de nature à justifier une rétention dans des circonstances telles que celles de l'espèce dans lesquelles l'intéressé a introduit une nouvelle demande d'asile, étant entendu que celle-ci a pour effet d'empêcher temporairement les autorités compétentes de poursuivre une procédure d'expulsion ou d'extradition;

### **Position du gouvernement belge**

L'introduction d'une demande d'asile n'entraîne pas la caducité d'une interdiction d'entrée. Une telle interdiction d'entrée peut donner une indication quant à la nécessité de détenir un demandeur d'asile pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, mais il s'agit là d'une question à examiner au cas par cas. Il ne s'agit cependant pas d'une condition nécessaire à la détention.

La Belgique ne peut se prononcer en l'espèce, étant donné que les circonstances qui ont donné lieu à l'adoption de l'interdiction d'entrée n'ont pas été exposées de façon suffisamment détaillée dans l'ordonnance de renvoi.

Le gouvernement belge voudrait toutefois faire observer que conformément à la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, une interdiction d'entrée est nécessairement couplée à une décision de retour (article 11) et que l'introduction d'une nouvelle demande d'asile en Belgique n'implique aucunement le retrait ni d'une éventuelle interdiction d'entrée existante ni de la mesure de retour sur laquelle elle est fondée. La Cour a déjà considéré que «si la directive 2008/115 est inapplicable pendant le déroulement de la procédure d'examen de la demande d'asile, cela ne signifie nullement qu'il serait, de ce fait, mis définitivement fin à la procédure de retour, celle-ci pouvant se poursuivre dans l'hypothèse où la demande d'asile serait rejetée» (arrêt Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, point 60). Le gouvernement belge ne peut que se joindre à la Cour en ce qui concerne la demande adressée au gouvernement néerlandais

<sup>2</sup> Projet d'observation générale n° 35 du Comité des droits de l'homme, 107<sup>e</sup> session, Genève, 11-28 mars 2013, sur l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques: Liberté et sécurité de la personne.

<sup>3</sup> 560/1993, A. v. Australia, para. 9.4; 1551/2007, Tarlue v. Canada, paras. 3.3, 7.6; 1051/2002, Ahani v. Canada, para. 10.2.

tendant à obtenir des éclaircissements sur les effets juridiques, en droit national, d'une nouvelle demande d'asile au regard de la décision de quitter le territoire, étant donné qu'il semble que la pratique néerlandaise à cet égard diffère de la pratique belge. Mais la question préjudicielle du Conseil d'État (Raad van State) néerlandais, spécifique à cette pratique néerlandaise, doit être imputée au fait que «la décision de retour antérieure est (...) devenue caduque de plein droit à compter du jour où l'étranger s'est de nouveau trouvé en séjour régulier» (point 3.4.1 de l'ordonnance de renvoi). **[Or. 5]**

- sur la pertinence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rendue au sujet de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment celle issue de l'arrêt *Nabil e.a. c. Hongrie* (ECLI:CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), aux fins de l'interprétation de l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;

### **Position du gouvernement belge**

La jurisprudence de la CEDH est de façon générale pertinente en ce sens qu'elle représente une ligne directrice pour les États membres s'agissant de délimiter et d'appliquer certaines notions dans la législation et la pratique nationales.

Il convient toutefois de souligner que la CEDH, dans son arrêt *Nabil* ne s'est pas prononcée sur la détention pour motifs d'ordre public d'un demandeur d'asile en situation de séjour légal, alors que ce sont précisément de tels motifs qui justifient la détention du demandeur en cause aux Pays-Bas. L'arrêt cité ne concerne que l'application correcte de l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>4</sup>.

Dans son arrêt *Nabil*, la Cour est arrivée à la conclusion que les demandeurs étaient détenus illégalement étant donné que la détention était uniquement fondée sur le fait qu'ils étaient entrés illégalement sans être en possession de documents d'identité, et cela même après l'introduction d'une demande d'asile. Ce qui a entraîné la condamnation de la Hongrie dans l'affaire *Nabil*, c'est qu'à aucun moment dans la procédure concernant les intéressés n'ont été examinées les conséquences de l'introduction de la demande d'asile sur la mesure de détention et qu'aucune alternative à la détention n'a été envisagée. La CEDH est arrivée à la conclusion que la mesure de détention n'avait pas fait l'objet d'un examen suffisant.

Il s'agit donc là d'une situation totalement différente de celle à l'origine de la présente demande de décision préjudicielle. Dans la présente affaire, le juge de

<sup>4</sup> L'article 5, paragraphe 1, sous f), prévoit qu'une personne peut être régulièrement arrêtée ou détenue afin de l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, *ou lorsqu'une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours contre elle.*

renvoi souhaite déterminer si un demandeur d'asile qui séjourne régulièrement sur le territoire et qui ne fait plus l'objet d'une mesure d'éloignement peut néanmoins être détenu sur la base de l'article 5, paragraphe 1, sous f).

Comme nous l'avons indiqué plus haut, une telle question ne se poserait pas dans le contexte du droit belge, en ce que l'introduction d'une nouvelle demande d'asile n'entraîne pas automatiquement le retrait de la mesure d'éloignement antérieure. À cet égard, le gouvernement belge voudrait souligner que dans son arrêt Nabil, la CEDH a elle-même indiqué que l'introduction d'une demande d'asile n'impliquait pas qu'il ne pouvait plus être fait application d'une mesure de détention «en vue d'un éloignement» [Or. 6] dès lors que l'éventuel refus de la demande d'asile peut relancer le processus d'éloignement (point 38).

Pour la Belgique, il est clair que ce n'est pas l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la Convention européenne des droits de l'homme qui peut trouver à s'appliquer dans la présente affaire mais bien son article 5, paragraphe 1, sous b). Cette disposition prévoit qu'une personne peut être privée de liberté «en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi». Dans les recommandations du Conseil des ministres sur l'application de l'article 5 de la Convention, on peut lire que l'obligation de ne commettre aucun fait [contraire à l']ordre public peut être utilisée [pour justifier une détention] si le lieu et la date de sa perpétration imminente et ses victimes potentielles ont été suffisamment précisés<sup>5</sup>. La CEDH a en outre elle-même laissé la possibilité de priver de liberté des individus pour des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale<sup>6</sup>. Le statut de demandeur d'asile d'une personne ne peut avoir pour conséquence qu'un État ne puisse être autorisé à prendre les mesures nécessaires en cas de menace contre l'ordre public ou la sécurité nationale, alors qu'il lui est permis de prendre de telles mesures vis-à-vis de ses ressortissants.

- sur la possibilité de justifier, en vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, des ingérences aux droits garantis à l'article 6 de celle-ci par des circonstances tout à fait singulières ayant trait à la sécurité nationale ou à l'ordre public, étant entendu que la Charte ne prévoit pas de dérogations en cas de danger public menaçant la vie d'une société démocratique

### **Position du gouvernement belge**

Selon la Belgique, il n'est pas nécessaire d'avoir égard à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte pour déroger à l'article 6 de cette dernière. Cet article 6 a en effet la même portée que l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et ce dernier article offre comme nous l'avons dit la possibilité de

<sup>5</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 5 de la Convention, Droit à la liberté et à la sûreté, 2014, [[http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_FRA.pdf)], [point 59].

<sup>6</sup> CEDH, Ostendorf / Allemagne, requête n° 15598/08, 7 mars 2013.

priver de liberté une personne pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale. **[Or. 7]**

Bruxelles, le 21 décembre 2015

Carine Pochet

Marie Jacobs

(sé) Sylvain Vanrie

en qualité d'agents du gouvernement belge