CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 230.579 du 19 mars 2015

A. 212.744/XI-20.223

En cause : **XXX**,
ayant élu domicile chez
Me R.-M. SUKENNIK et R. FONTEYN, avocats,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la Secrétaire d'État à l'Asile et
la Migration,
ayant élu domicile chez
Mes S. CORNELIS et D. MATRAY, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIe CHAMBRE,

I. OBJET DU RECOURS

Par une requête envoyée par pli recommandé à la poste le 10 mai 2014, XXX a sollicité la cassation de l'arrêt n° 123.504 rendu le 30 avril 2014 par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 143.842/III.

II. LA PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance n° XXX du 2 juillet 2014 a accordé le bénéfice du *pro deo* à la partie requérante et a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. l'auditeur au Conseil d'Etat M. OSWALD a rédigé un rapport, sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Ce rapport a été notifié aux parties. Par une lettre du 18 novembre 2014 le demandeur en cassation a demandé à être entendu.

Une ordonnance du 9 février 2015, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^{e} chambre du 5 mars 2015 à 14 heures.

M. le conseiller d'Etat Y. HOUYET a fait rapport.

Me R. FONTEYN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me C. PIRONT, *loco* Mes S. CORNELIS et D. MATRAY, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'auditeur M. OSWALD a été entendu en son avis.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, relatif à l'emploi des langues, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'Etat statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. LES FAITS

Le 24 septembre 2012, la partie adverse a autorisé le requérant, de nationalité XXX, à séjourner en Belgique en tant que travailleur salarié.

Le 26 septembre 2013, la partie adverse a mis fin à l'autorisation de séjour du requérant et lui a ordonné de quitter le territoire.

La décision par laquelle il est mis fin à son autorisation de séjour est rédigée de la manière suivante :

> «En date du 31.05.2012, l'intéressé a introduit une demande d'attestation d'enregistrement en tant que travailleur salarié. A l'appui de celle-ci, il a produit un contrat de travail pour la société XXX ainsi qu'une attestation patronale. Le 24.09.2012, il a été mis en possession d'une attestation d'enregistrement.

> Or, il appert que l'intéressé a eu recours à des informations trompeuses qui ont été déterminantes pour la reconnaissance de son droit de séjour par l'administration communale de XXX
>
> En effet, dans son rapport du 04.09.2013, l'ONSS a conclu au non assujettissement de l'ensemble des personnes déclarées par la société XXX SPRL au régime général de la sécurité sociale des travailleurs salariés : « De nombreux éléments précis et concordants établissent à suffisance de droit l'absence d'activité avec occupation de travailleurs salariés de la société XXX (...) et, par conséquent, l'absence de contrat de travail entre les personnes déclarées sous son identification à l'ONSS et celle-ci ».
>
> Dès lors, conformément à l'article 42 septies de la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il est mis fin au séjour de [B.B.,A.] ».

Le 2 janvier 2014, le requérant a introduit un recours en annulation auprès du Conseil du contentieux des étrangers contre les décisions précitées du 26 septembre 2013.

Le 30 avril 2014, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté le recours par l'arrêt attaqué.

IV. RECEVABILITE

IV.1. Les arguments des parties

La partie adverse soutient que le recours doit être jugé irrecevable à défaut d'intérêt légitime, dès lors que, selon elle, le requérant, de nationalité XXX a utilisé de fausses informations et de faux documents en vue d'obtenir une attestation d'enregistrement en qualité de travailleur salarié.

Le requérant réplique qu'il n'a pu se défendre au sujet des faits qu'on lui impute et demande à pouvoir bénéficier de la présomption d'innocence.

IV.2. La décision du Conseil d'Etat

Le recours comporte notamment un moyen par lequel le requérant tend en substance à faire dire pour droit que l'autorité administrative aurait dû, en l'espèce, l'entendre avant de prendre la décision soumise à la censure du premier juge.

Si ce moyen devait être jugé fondé, le juge de renvoi devrait alors tenir compte du fait que l'intéressé aurait dû être invité à faire valoir ses observations préalablement au retrait de son droit de séjour. Il aurait ainsi pu contester les constatations de l'autorité pour qui les informations produites en vue d'obtenir l'attestation d'enregistrement litigieuse étaient fausses.

Le requérant dispose donc d'un intérêt légitime à introduire le présent pourvoi.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

V. FONDEMENT DU RECOURS

V.1. Premier moyen

V.1. 1. Les arguments des parties

Le requérant soulève un premier moyen pris « de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la violation de l'art. 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

Il critique le passage suivant de l'arrêt attaqué :

> « 3.3. Sur la seconde branche du moyen, le Conseil observe que la motivation à laquelle il est renvoyé en termes de requête ne saurait être analysée comme une simple motivation par référence dès lors qu'il ressort de la lecture de l'acte attaqué que la partie défenderesse y a indiqué les éléments du rapport de l'ONSS du 4 septembre 2013 sur lesquels elle s'est fondée.
>
> Il s'ensuit que ce motif est immédiatement compréhensible et que la partie requérante a une connaissance claire et suffisante des considérations de fait et de droit sur lesquelles repose la décision attaquée, sans qu'il soit nécessaire de consulter le rapport en question. Au surplus, le Conseil observe que ledit rapport figure au dossier administratif, de sorte que la partie requérante pouvait en prendre connaissance à tout moment. Partant, il ne saurait être soutenu que la partie défenderesse a violé son obligation de motivation formelle ou les dispositions visées au moyen.
>
> 3.4. Au vu des développements qui précèdent, le moyen unique n'est pas fondé ».

Le requérant soutient que, contrairement à ce qu'expose l'arrêt attaqué, une motivation formelle par référence n'est admissible que pour autant que ce à quoi il est référé dans l'acte administratif soit connu de son destinataire, que ce soit préalablement ou simultanément à la notification de l'acte mais non postérieurement à celle-ci, *quod non* en l'espèce.

La partie adverse répond que la décision administrative ne contenait pas de motivation par référence. A supposer que cela fût le cas, la partie adverse expose que la décision administrative reprenait en substance les termes du rapport de l'O.N.S.S. du 4 septembre 2013. Elle considère que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour

substituer son appréciation à celle du premier juge, laquelle gît en fait.

Le requérant renvoie à sa requête, dans son mémoire en réplique, et soutient que la décision initialement contestée ne contenait pas de motivation propre.

V.1.2. La décision du Conseil d'Etat

Pour satisfaire à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la motivation d'un acte administratif doit, en principe, être exprimée dans l'acte lui-même. Elle peut l'être par référence à un autre document pour autant, soit que la substance de ce document soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié, auxquels cas la motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de la loi précitée.

En l'espèce, le premier juge a pu considérer légalement que la décision de la partie adverse était valablement motivée dès lors que les éléments du rapport de l'ONSS auxquels il était fait référence, étaient reproduits dans cette décision.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V.2. Second moyen

V.2.1. Les arguments des parties

Le requérant soulève un second moyen pris de la violation « des articles 41 et 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la violation du principe du respect des droits de la défense et du contradictoire et de la violation du principe "*audi alteram partem*" ».

Il critique le passage suivant de l'arrêt attaqué :

> « 3.2.2. En toute hypothèse, le Conseil constate qu'il s'est écoulé près d'un an entre la production par la partie requérante de son contrat de travail avec la société (...) et le rapport de l'inspecteur social de l'ONSS ayant conduit à la prise la décision attaquée, période durant laquelle la partie requérante n'a pas fait parvenir ou communiqué aucune information à la partie défenderesse relative aux problèmes invoqués en termes de recours et qu'elle aurait rencontrés dans le cadre de son contrat de travail avec ladite société.
>
> Or, si la partie requérante estimait pouvoir invoquer les éléments de nature à faire obstacle au retrait de son titre de séjour, il lui incombait de les porter à la connaissance de la partie défenderesse, et non à cette dernière à inviter la partie requérante à faire valoir ses observations à cet égard. Le Conseil

> rappelle en effet que c'est au requérant qu'il incombe d'apporter la preuve qu'il remplit les conditions inhérentes au droit qu'il revendique et au maintien de ce droit. Dans la mesure où la partie requérante a fait une demande d'attestation d'enregistrement en Belgique en tant que "travailleur salarié", elle pouvait/devait légitimement s'attendre à ce que l'inexécution de son contrat de travail (fut-ce indépendamment d'elle) entraîne des conséquences sur son séjour et avoir conscience qu'il était nécessaire de communiquer spontanément ces informations à la partie défenderesse, *quod non* au vu du dossier administratif.
>
> Quant à la circonstance que la partie requérante « n'a reçu aucun recommandé comme cela est affirmé dans l'enquête et qu'elle n'a ainsi pas eu la possibilité d'être entendue », elle ne saurait énerver ce constat dès lors que le reproche adressé par la partie requérante vise son audition par l'inspecteur social en charge du rapport de l'ONSS du 4 septembre 2013 (laquelle audition au demeurant ne repose pas que sur des déclarations mais également sur des constats objectifs dont aucun n'est contesté par la partie requérante) et ne vise pas directement la décision attaquée ».

Dans une première branche, le requérant soutient que, contrairement à ce que prétend l'arrêt attaqué, il devait être entendu préalablement à l'adoption de la mesure de retrait de son titre de séjour.

Dans une seconde branche, le requérant fait valoir que le premier juge aurait dû considérer que la procédure administrative aurait pu aboutir à un résultat différent s'il avait pu mieux faire valoir sa défense.

Le requérant cite l'article 41 de la charte précitée, ainsi que la jurisprudence française et de la Cour de Justice de l'Union Européenne, et invite le Conseil d'Etat à considérer que le droit à être entendu constitue la transposition du principe général des droits de la défense, dont la méconnaissance peut être soulevée d'office.

Le requérant expose qu'il revenait au juge de vérifier d'office si la procédure administrative en cause aurait pu aboutir à un résultat différent. Il invoque, à l'appui de sa thèse, un arrêt M.G. et N.R. contre Pays-Bas du 10 septembre 2013 de la Cour de Justice de l'Union Européenne.

La partie adverse répond que le moyen est irrecevable, dès lors qu'il est soulevé pour la première fois au stade de la procédure en cassation et ne ressortit pas à l'ordre public. Elle relève aussi que le requérant ne précise pas en quoi l'article 51 de la Charte précitée aurait été violé. Enfin, elle soutient que le moyen est dépourvu d'intérêt puisque le requérant n'a pas invoqué devant le premier juge la violation de l'article 41 de la Charte précitée, ni fait valoir le moindre élément permettant d'apprécier si la procédure administrative aurait pu aboutir à un autre résultat s'il avait été entendu préalablement à la décision administrative contestée.

Sur le fond, la partie adverse expose que l'article 41 de la Charte précitée n'impose pas d'engager avec l'étranger un débat sur les circonstances dont il se prévaut. Il faut, explique-t-elle, que l'intéressé ait eu l'occasion de faire connaître son point de vue, comme ce fut le cas en l'espèce, ainsi que le relève l'arrêt attaqué.

La partie adverse considère que l'enseignement de l'arrêt de la Cour de Justice cité en termes de requête ne peut pas être transposé dans la présente cause et que le requérant n'avance aucun élément permettant de penser que la procédure administrative aurait abouti à un résultat distinct s'il avait été entendu.

Le requérant réplique que le moyen est d'ordre public. En tout état de cause, il relève que, dans sa requête originaire, il contestait explicitement le fait de ne pas avoir été entendu. Le requérant soutient qu'en vertu de l'article 41 de la Charte précitée, il revenait à l'autorité administrative de l'aviser de la mesure qui allait être prise à son encontre et de l'inviter à présenter ses observations.

V.2.2. La décision du Conseil d'Etat

Dans son arrêt C 249/13, 11 décembre 2014, Khaled Boudjlida, la Cour de justice de l'Union européenne a indiqué en substance que le droit pour une personne à être entendue par une autorité nationale, avant l'adoption par cette autorité de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts de la personne concernée, fait partie du respect des droits de la défense consacré par un principe général du droit de l'Union européenne.

Dans le présent moyen, le requérant fait valoir que la partie adverse n'a pas respecté son droit à être entendu avant qu'elle mette fin à son autorisation de séjour et lui ordonne de quitter le territoire. Toutefois, le requérant n'a pas invoqué devant le Conseil du contentieux des étrangers le principe général du respect des droits de la défense du droit de l'Union européenne et le fait valoir pour la première fois dans son présent recours en cassation. Or, le Conseil d'Etat n'admet la recevabilité d'un moyen, soulevé pour la première fois en cassation et qui ne l'a donc pas été devant le premier juge, que si le moyen est d'ordre public.

Les règles d'ordre public sont celles qui revêtent une importance fondamentale dans l'ordre juridique belge, telles les règles relatives à la compétence des autorités administratives, à la compétence des juridictions, au respect des droits de la défense ou encore celles concernant certains droits fondamentaux…

La question se pose dès lors de savoir si ce principe général du droit de l'Union

européenne occupe dans l'ordre juridique de l'Union européenne une place comparable à celle qu'ont les normes d'ordre public de droit belge en droit interne et si le principe d'équivalence requiert que le moyen, pris de la violation du principe général du droit de l'Union européenne du respect des droits de la défense, puisse être soulevé pour la première fois devant le Conseil d'Etat, statuant en cassation, comme cela est permis en droit interne pour les moyens d'ordre public (par comparaison, CJUE, 1er juin 1999, Eco Swiss, C-126/97 (point 36), CJUE, 7 juin 2007, van der Weerd e.a. C-222/05 à C-225/05 (points 29 à 31) et CJUE, 6 octobre 2009, Asturcom Telecomunicaciones, C-40/08 (points 49 à 56)).

Il y a lieu dès lors de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

> « Le principe général du droit de l'Union européenne consacrant le respect des droits de la défense, dont le droit pour une personne à être entendue par une autorité nationale, avant l'adoption par cette autorité de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts de la personne concernée, telle une décision mettant fin à son autorisation de séjour, revêt-il dans l'ordre juridique de l'Union européenne une importance équivalente à celle qu'ont les normes d'ordre public de droit belge en droit interne et le principe d'équivalence requiert-il que le moyen, pris de la violation du principe général du droit de l'Union européenne du respect des droits de la défense, puisse être soulevé pour la première fois devant le Conseil d'Etat, statuant en cassation, comme cela est permis en droit interne pour les moyens d'ordre public ?».

DECIDE :

Article 1er.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

En application de l'article 267, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la question préjudicielle suivante est posée à la Cour de justice de l'Union européenne:

> « Le principe général du droit de l'Union européenne consacrant le respect des droits de la défense, dont le droit pour une personne à être entendue par une autorité nationale, avant l'adoption par cette autorité de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts de la personne concernée, telle une décision mettant fin à son autorisation de séjour, revêt-il dans l'ordre juridique de l'Union européenne une importance équivalente à

celle qu'ont les normes d'ordre public de droit belge en droit interne et le principe d'équivalence requiert-il que le moyen, pris de la violation du principe général du droit de l'Union européenne du respect des droits de la défense, puisse être soulevé pour la première fois devant le Conseil d'Etat, statuant en cassation, comme cela est permis en droit interne pour les moyens d'ordre public ?».

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé, après réception de la réponse à cette question préjudicielle, d'examiner son incidence sur la recevabilité du second moyen.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^{e} chambre, le dix-neuf mars deux mille quinze par :

M.	Ph.	QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme	C.	DEBROUX,	conseiller d'État,
M.	Y.	HOUYET,	conseiller d'Etat,
Mme	V.	VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. VANDERPERE Ph. QUERTAINMONT