

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 236.171 du 18 octobre 2016

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, XI^e 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. PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

Une ordonnance n° 10.621 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.

L'arrêt n° 230.579 du 19 mars 2015 a sursis à statuer, posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne et chargé le membre de l'Auditorat désigné par M. l'Auditeur général d'examiner l'incidence de la réponse de la Cour sur la recevabilité du second moyen.

La Cour de justice a répondu à cette question par un arrêt C-161/15 du 17 mars 2016.

M. l'auditeur au Conseil d'État M. OSWALD a rédigé un rapport, sur la base de l'article 17 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 et la partie requérante a sollicité la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 1^{er} septembre 2016, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 29 septembre 2016 à 10 heures.

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

Me E. DESTAIN, *loco* Mes R.-M. SUKKENIK et R. FONTEYN, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et Me N. SCHYNTS, *loco* Me D. MATRAY et S. CORNELIS, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

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

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

En application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire de synthèse que constitue le mémoire en réplique.

III. LES FAITS

Les faits sont exposés dans l'arrêt n° 230.579 du 19 mars 2015.

IV. FONDEMENT DU RECOURS

L'arrêt n° 230.579 du 19 mars 2015 a déclaré le premier moyen non fondé.

Second moyen

IV.1.1. *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 terme de recours et qu'elle aurait rencontré 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'État 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 originale, 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.

IV.1.2. *La décision du Conseil d'État*

L'arrêt n° 230.579 du 19 mars 2015 a posé 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'État, statuant en cassation, comme cela est permis en droit interne pour les moyens d'ordre public ? ».

Par son arrêt C-161/15 du 17 mars 2016, la Cour de justice de l'Union européenne a répondu que :

« [...] »

21 Par sa question, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que, lorsque, conformément au droit national applicable, un moyen tiré de la violation du droit interne soulevé pour la première fois devant le juge national statuant en cassation n'est recevable que si ce moyen est d'ordre public, un moyen tiré de la violation du droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par le droit de l'Union, soulevé pour la première fois devant ce même juge, doit être déclaré recevable.

22 Afin de répondre à cette question, il y a lieu de constater d'abord que, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la situation factuelle qui est à l'origine du litige au principal relève du champ d'application du droit de l'Union, notamment celui de la directive 2004/38. En effet, cette dernière porte, entre autres, sur les conditions d'exercice du droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ainsi que sur les limitations auxdits droits pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Cette directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou qui séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité.

23 Si ladite directive prévoit un certain nombre de règles à respecter par les États membres en vue d'une éventuelle limitation du droit de séjour d'un citoyen de l'Union, à savoir notamment celles énoncées à ses articles 30 et 31, elle ne comporte en revanche pas de dispositions concernant les modalités régissant les procédures administratives et juridictionnelles relatives à une décision qui met fin au titre de séjour d'un citoyen de l'Union.

24 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, en l'absence de règles de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de les établir, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, à condition toutefois qu'elles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires soumises au droit interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne

rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité) (arrêt du 21 janvier 2016, *Eturas e.a.*, C-74/14, EU:C:2016:42, point 32 et jurisprudence citée).

25 Il s'ensuit que deux conditions cumulatives, à savoir le respect des principes d'équivalence et d'effectivité, doivent être réunies pour qu'un État membre puisse faire valoir le principe de l'autonomie procédurale dans des situations qui sont régies par le droit de l'Union.

26 En l'occurrence et ainsi que l'observe la juridiction de renvoi, le moyen de cassation invoqué par M. XXX, tiré d'une violation du droit d'être entendu par l'autorité nationale ayant adopté la décision lui faisant grief, tel qu'il est garanti par le droit de l'Union, se heurte, quant à sa recevabilité, aux règles de droit procédural national relatives aux moyens susceptibles d'être soulevés pour la première fois en cassation.

27 Ainsi qu'il ressort du point 24 du présent arrêt, le droit de l'Union, en principe, ne s'oppose pas à ce que les États membres, conformément au principe de l'autonomie procédurale, limitent ou soumettent à des conditions les moyens susceptibles d'être invoqués dans les procédures de cassation, sous réserve du respect des principes d'effectivité et d'équivalence.

28 Comme l'a souligné M. l'avocat général aux points 41 et 42 de ses conclusions, dans l'affaire au principal, se pose la question liée au respect non pas du principe d'effectivité, mais exclusivement du principe d'équivalence.

29 Il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, le principe d'équivalence suppose que la règle nationale en cause s'applique indifféremment aux recours fondés sur les droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et à ceux fondés sur la méconnaissance du droit interne ayant un objet et une cause semblables (arrêt du 27 juin 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, point 39). Le respect de ce principe implique ainsi un traitement égal des recours fondés sur la violation du droit national et de ceux, similaires, fondés sur une violation du droit de l'Union (arrêt du 6 octobre 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, point 34).

30 Appliquée à une situation telle que celle en cause dans l'affaire au principal, la condition liée au respect de ce principe d'équivalence requiert donc que, lorsque les dispositions du droit interne relatives aux modalités procédurales en matière de recours en cassation confèrent à une juridiction statuant en cette qualité l'obligation d'accueillir ou de soulever d'office un moyen fondé sur la violation du droit national, cette même obligation doit prévaloir de la même manière pour ce qui est d'un moyen de la même nature, pris de la violation du droit de l'Union.

31 Par conséquent, dès lors qu'une juridiction nationale statuant en cassation considère que le moyen tiré du non-respect du droit d'être entendu comme étant un moyen d'ordre public interne pouvant être soulevé pour la première fois devant elle dans le cadre d'un contentieux régi par le droit interne, le principe d'équivalence exige que, dans le cadre d'un même contentieux, un moyen similaire tiré d'une violation du droit de l'Union puisse également être soulevé pour la première fois devant cette même juridiction, au stade de la cassation.

32 En l'occurrence, il ne ressort pas clairement de la décision de renvoi que le droit d'être entendu, tel que garanti par le droit belge, constitue, en soi, un principe général du droit belge ressortissant, à ce titre, de l'ordre public interne de cet État membre. Toutefois, la juridiction de renvoi précise à cet égard que

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 concernant d'autres droits fondamentaux.

33 À cet égard, pour permettre à la juridiction de renvoi de déterminer si le moyen tiré de la violation du droit d'être entendu en droit de l'Union est de même nature qu'un moyen tiré de la violation d'un tel droit dans l'ordre juridique belge, il y a lieu de rappeler que, ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt du 9 juin 2005, Espagne/Commission (C-287/02, EU:C:2005:368, point 37 et jurisprudence citée), le respect des droits de la défense dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief constitue un principe fondamental de droit de l'Union qui doit être assuré même en l'absence de toute réglementation concernant la procédure. Ce principe exige que les destinataires de décisions, qui affectent de manière sensible leurs intérêts, soient mis en mesure de faire connaître utilement leur point de vue.

34 Il appartient à la juridiction nationale compétente d'examiner si la condition liée au principe d'équivalence est vérifiée dans l'affaire dont elle est saisie. En ce qui concerne plus particulièrement l'affaire au principal, il lui incombe de déterminer si le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par le droit interne, remplit les conditions exigées par le droit national pour être qualifié de moyen d'ordre public.

35 Partant, il y a lieu de répondre à la question posée que le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que, lorsque, conformément au droit national applicable, un moyen tiré de la violation du droit interne soulevé pour la première fois devant le juge national statuant en cassation n'est recevable que si ce moyen est d'ordre public, un moyen tiré de la violation du droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par le droit de l'Union, soulevé pour la première fois devant ce même juge, doit être déclaré recevable si ce droit, tel qu'il est garanti par le droit interne, remplit les conditions exigées par ledit droit pour être qualifié de moyen d'ordre public, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier. ».

La loi du 15 décembre 1980, précitée, est une loi de police spéciale. Les décisions de retrait de séjour pour fraude visent essentiellement à préserver et à restaurer l'ordre public matériel en empêchant les fraudes en vue d'obtenir un permis de séjour. Ces mesures n'ont pas de caractère punitif. Le droit d'être entendu, applicable lors de l'adoption d'un tel acte causant grief mais n'ayant pas de caractère punitif, est donc consacré en droit belge par le principe général *Audi alteram partem* et non par le principe général du respect des droits de la défense.

Le moyen pris de la violation du principe général *Audi alteram partem* ne revêt pas de caractère d'ordre public. En conséquence, un tel moyen soulevé pour la première fois en cassation n'est pas recevable.

Dès lors, au regard de l'arrêt C-161/15 du 17 mars 2016 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne, il y a lieu de constater que le principe d'équivalence du droit de l'Union européenne ne requiert pas que le moyen tiré de la violation du droit

d'être entendu, tel qu'il est garanti par le droit de l'Union, soulevé pour la première fois en cassation, soit déclaré recevable étant donné que ce droit, tel qu'il est garanti par le droit interne, ne remplit pas les conditions exigées pour être qualifié de moyen d'ordre public.

Le second moyen est donc irrecevable.

Enfin, il n'y a pas lieu de poser les nouvelles questions préjudicielles proposées par le requérant.

La Cour de justice de l'Union européenne a déjà apporté une réponse à la première question. Elle a en effet indiqué qu'il « résulte clairement du libellé de l'article 41 de la Charte que celui-ci s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union » (arrêt C 249/13, 11 décembre 2014, Khaled Boudjlida, points 31 à 34). La Cour a d'ailleurs confirmé implicitement cette position dans l'arrêt répondant à la question préjudicielle posée dans la présente affaire. En effet, alors que son Avocat général proposait de reformuler la question préjudicielle « de manière à y répondre sur le terrain de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte plutôt que sur celui de l'application du principe général du droit de l'Union du respect des droits de la défense » (point 34 des conclusions), la Cour n'a pas reformulé la question et s'est bien prononcée au regard du principe général du droit de l'Union européenne consacrant le respect des droits de la défense (arrêt C-161/15 du 17 mars 2016, point 33).

La question relative aux conditions du relevé d'office par le premier juge est étrangère au fondement du second moyen qui ne reproche nullement au Conseil du contentieux des étrangers de ne pas avoir relevé d'office une violation du droit européen. Elle n'est pas davantage liée à la question portant sur la recevabilité du second moyen, laquelle n'avait pas trait aux conditions du relevé d'office mais à la possibilité de soulever un moyen, pris de la violation du principe général du droit de l'Union européenne des droits de la défense, pour la première fois en cassation. La deuxième question préjudicielle n'est donc pas utile à la solution du litige.

S'agissant des troisième et quatrième questions proposées par le requérant, la détermination du caractère d'ordre public d'un moyen, dans l'ordre juridique de l'Union européenne, concerne la procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne et influe notamment sur sa compétence pour relever d'office un tel moyen. En l'espèce, la juridiction, compétente pour trancher le litige, est le Conseil d'État et non la Cour de justice de l'Union européenne. La question de savoir si le présent moyen a un caractère d'ordre public dans l'ordre juridique de l'Union

européenne n'est donc pas utile à la solution du litige.

Par ailleurs, la détermination du caractère d'ordre public d'un moyen, dans l'ordre juridique interne, est régie par le droit national et non par le droit de l'Union européenne. La Cour de justice de l'Union européenne n'est donc pas compétente pour indiquer si un moyen revêt un caractère d'ordre public dans l'ordre juridique belge.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE,

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le dix-huit octobre deux mille seize par :

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

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

V. VANDERPERE

C. DEBROUX