

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.393 du 11 janvier 2018

A. 222.479/XI-21.542

En cause : **l'État belge**, représenté par
le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 522/14
1050 Bruxelles,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
M^e Céline VERBROUCK, avocat,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 22 juin 2017 par l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, qui demande la cassation de l'arrêt n° 187.077 du 19 mai 2017 (dans l'affaire n° 190.217/III) rendu par le Conseil du contentieux des étrangers.

II. Procédure devant le Conseil d'État

2. L'ordonnance n° 12.502 du 4 juillet 2017 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. Marc OSWALD, auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé 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.

Le rapport a été notifié aux parties.

Une ordonnance du 27 novembre 2017 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 14 décembre 2017 à 10 heures.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a fait rapport.

M^e Gregory VAN WITZENBURG, *loco* M^e Elisabeth DERRIKS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Caitlin MOENS, *loco* M^e Céline VERBROUCK, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc OSWALD, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par 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 en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Il ressort des constatations de l'arrêt que le requérant a autorisé la partie adverse au séjour en qualité d'étudiant le 27 novembre 2013, sur la base de l'article 58 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et qu'en réponse à sa demande de prolongation de l'autorisation de séjour, transmise à l'Office des étrangers le 5 octobre 2015, le requérant a pris un ordre de quitter le territoire (annexe 33bis) à l'encontre de la partie adverse le 26 avril 2016, au motif qu'elle n'a pas valablement justifié la non-présentation des examens à la session de septembre auprès de l'autorité académique de la Haute École où elle était inscrite pour l'année académique 2014-2015.

L'arrêt attaqué annule cet ordre de quitter le territoire.

IV. Le moyen unique

Thèse de la partie requérante

4. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 39/65 et 61, § 1^{er}, 3°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et 149 de la Constitution, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur quant à la portée du droit d'être entendu, principe général de droit de l'Union européenne et principe général de droit belge tel qu'il ressort de l'adage *audi alteram partem*, de la violation de la foi due aux actes et des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil, de l'étendue et de la portée de l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, des articles 101 à 103.3 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et de l'erreur de droit.

Il retrace d'abord la jurisprudence de la Cour de la justice de l'Union européenne en ce qui concerne le droit d'être entendu avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts de son destinataire. Il en conclut que celle-ci « estime donc que l'adoption d'une décision d'éloignement découle nécessairement de celle constatant le caractère irrégulier du séjour de l'étranger et que les autorités nationales ne doivent pas entendre spécifiquement la personne sur la décision de retour dès lors que la personne a été entendue précédemment dans le cadre d'une procédure ayant pleinement respecté ses droits ».

5. Dans une première branche, le requérant constate que le premier juge décide, d'une part, que l'ordre de quitter le territoire attaqué « comporte tant un aspect relatif à la fin de l'autorisation de séjour précédemment accordée à l'étudiant sur base des articles 58 et 59 de la loi du 15 décembre 1980 qu'une mesure qui lui enjoint de quitter le territoire » et, d'autre part, que « [...] les éléments relatifs à la vie privée et familiale du requérant ne pouvaient effectivement mener la partie défenderesse à renouveler l'autorisation de séjour du requérant [...] ».

Le requérant y voit une contrariété dans les motifs de l'arrêt en ce qu'« il n'est en effet pas possible de déterminer, aux termes de la lecture de l'arrêt querellé si, en définitive, le premier juge considère que la décision contestée devant lui comporte une décision mettant fin au séjour ou une décision de refus de renouvellement de l'autorisation de séjour », de sorte qu'il ne peut en comprendre les termes, ni comprendre au terme de quel raisonnement et sur la base de quels principes le juge conclut à l'annulation de l'acte.

6. Dans une deuxième branche, le requérant rappelle qu'aux termes de la première branche susvisée, « il n'apparaît pas clairement, à la lecture de l'arrêt querellé si le premier juge analyse la première décision contenue dans l'acte attaqué devant lui comme étant une décision qui "met fin" au droit de séjour du défendeur (point 3.1) ou comme étant une décision de refus de renouvellement de son autorisation de séjour (point 3.3) ».

Il fait valoir que si le juge administratif considère que la première décision contenue dans l'acte attaqué constitue une décision qui « met fin » à l'autorisation de séjour en qualité d'étudiant, l'arrêt attaqué viole la foi due à l'acte administratif contesté devant lui, à la décision de renouvellement de l'autorisation de séjour en qualité d'étudiant du 16 février 2015 et au courrier de la commune de Villers-la-Ville du 5 octobre 2015 qui transmet « le dossier de demande de prorogation de séjour de la personne dont objet », de même que les articles 101 à 103.3 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 précité.

Il expose que « la décision contestée devant le premier juge, prise sous forme d'un ordre de quitter le territoire — annexe 33bis — (*instrumentum*) comporte bien deux décisions distinctes (*negotium*) : une première décision qui refuse la demande de renouvellement de l'autorisation de séjour formée par le défendeur et constitue une réponse à cette demande, une seconde décision qui est une mesure d'éloignement consécutive au constat de l'irrégularité du séjour de l'intéressé qui découle de ce que son séjour en qualité d'étudiant était limité et venait à expiration au 31 octobre 2015 et qu'il n'a pas été fait droit à sa demande de renouvellement de son autorisation de séjour en cette qualité ».

Il considère que si le premier juge a bien analysé l'acte attaqué comme comportant une première décision de refus de renouvellement de l'autorisation de séjour en qualité d'étudiant, le Conseil du contentieux des étrangers ne peut alors que constater que la partie adverse a été « entendue » dans le cadre de l'instruction de sa demande à laquelle la décision contestée répond, puisqu'elle a eu « tout le loisir de faire valoir l'ensemble des éléments pertinents utiles à l'appréciation de sa situation et a eu la possibilité de faire connaître son point de vue avant l'adoption de l'acte attaqué ».

7. Dans une troisième branche, le requérant fait valoir que « le premier juge se méprend sur la portée et l'étendue du principe général du droit d'être entendu lorsqu'il "considère que le requérant n'a pu faire valoir des éléments dont il soutient, à raison au regard des articles 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales, qu'ils sont de nature à faire obstacle à la prise d'une mesure d'éloignement à son encontre. Si les éléments relatifs à la vie privée et familiale du requérant ne pouvaient effectivement mener la partie défenderesse à renouveler l'autorisation de séjour du requérant, ils pouvaient, au regard des dispositions précitées, la mener à ne pas prendre d'ordre de quitter le territoire à l'encontre du requérant." ».

Il relève que le juge ne constate pas que la partie adverse en cassation n'aurait pas pu exprimer son point de vue sur la légalité de son séjour et sur l'éventuelle application des exceptions à l'article 6, § 1^{er}, de la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, prévues à l'article 6, §§ 2 et 5, qui sont de nature à éviter une décision de retour, qu'il ne prétend pas non plus qu'elle n'a pas eu la possibilité de faire valoir des éléments de vie privée et familiale et qu'il constate d'ailleurs que de tels éléments « ne pouvaient effectivement mener la partie défenderesse à renouveler l'autorisation de séjour ».

Pour le requérant, s'il faut comprendre l'arrêt attaqué comme lui reprochant de ne pas avoir interpellé la partie adverse quant aux éléments qu'elle entendait faire valoir pour éviter qu'une décision de retour soit prise à son encontre, le premier juge donne au droit d'être entendu une portée qu'il n'a pas. Il explique qu'en effet, d'une part, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, le droit d'être entendu doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une autorité nationale n'entende pas le ressortissant d'un pays tiers lorsqu'après avoir constaté le caractère irrégulier de son séjour à l'issue d'une procédure ayant pleinement respecté son droit d'être entendu, elle envisage de prendre à son égard une décision de retour, sous peine d'instrumentaliser le droit d'être entendu aux fins de permettre indéfiniment la réouverture de la procédure administrative, et que, d'autre part, comme l'a décidé la Cour de justice dans l'arrêt du 11 décembre 2014, *Boudjlila c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, « le droit d'être entendu n'emporte aucune obligation, dans le chef de l'autorité administrative, d'informer l'étranger de la nature de la mesure envisagée pas plus que des éléments sur lesquels elle se fonde ».

Enfin, le requérant soutient qu'« en ce que la décision du premier juge pourrait éventuellement être comprise comme imposant au requérant d'entendre spécifiquement [la partie adverse en cassation] quant à l'application de l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980, pareille obligation ne découle ni du principe général du droit d'être entendu, ni de l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 ». Il cite à nouveau, à cet égard, l'arrêt précité en cause de *Boudjlila c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, et fait valoir que « l'article 74/13 impose seulement à l'autorité

administrative de tenir compte, lors de l'adoption d'une mesure d'éloignement, de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, et de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné mais nullement d'entendre spécifiquement l'intéressé sur ces points et pas davantage de motiver sa décision par référence à ces éléments ».

Décision du Conseil d'État

Sur la première branche

8. Au point 3.1. de l'arrêt, le juge administratif rappelle que conformément à l'article 61, § 1^{er}, 3°, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, « le Ministre peut donner l'ordre de quitter le territoire à l'étranger autorisé à séjourner en Belgique pour y faire des études : [...] 3° s'il ne se présente pas aux examens sans motif valable ». Il en précise ensuite la portée : à son estime, cette disposition comporte « tant un aspect relatif à la fin de l'autorisation de séjour précédemment accordée à l'étudiant sur [la] base des articles 58 et 59 de la loi du 15 décembre 1980 qu'une mesure qui lui enjoint de quitter le territoire ».

Au point 3.3. de l'arrêt, il considère que la partie adverse connaissait ou devait connaître les conditions mises au renouvellement de son autorisation de séjour et qu'il ne peut donc être reproché au requérant de ne pas l'avoir entendu à cet égard, mais que si les éléments relatifs à la vie privée et familiale, tels que visés aux articles 74/13 de la loi et 8 de la Convention précitée, et susceptibles d'être invoqués si la partie adverse avait été entendue, ne pouvaient effectivement mener le requérant à renouveler l'autorisation de séjour en qualité d'étudiant, ils pouvaient en revanche, le cas échéant, le « mener à ne pas prendre d'ordre de quitter le territoire » à l'encontre de l'intéressé.

Il n'y a donc pas contrariété entre les motifs mais, d'une part, un rappel de la portée d'une disposition et, d'autre part, une analyse de la légalité d'une décision fondée sur celle-ci. La première branche du moyen, qui ne fait pas grief à l'arrêt de se méprendre sur la portée de l'article 61, § 1^{er}, précité, manque en fait.

Sur la deuxième branche

9. L'arrêt attaqué comporte notamment le passage suivant :

« 3.3. Les considérations émises par la partie défenderesse dans sa note d'observations, selon lesquelles

"En tout état de cause, dès lors que le requérant sollicitait la prorogation de son séjour étudiant, il lui appartenait de faire valoir tous les éléments

qu'il jugeait utiles à cette fin et il a eu la possibilité de le faire. [...] Sur le deuxième grief, quant à la vie privée et familiale dont se prévaut le requérant, force est de constater que celui-ci n'a jamais fait valoir ces éléments à l'appui d'une demande d'autorisation de séjour adéquate. Or, il était uniquement autorisé au séjour le temps de ses études, en sorte qu'il ne revenait pas à la partie adverse de se prononcer sur des éléments extrinsèques à la question des études du requérant. Les éléments de vie privée et familiale dont se prévaut le requérant, à savoir son long séjour, sa relation amoureuse et la réussite de sa dernière année scolaire, n'ont pas été portés à la connaissance de la partie adverse avant la prise de la décision attaquée et sont invoqués pour la première fois en termes de requête, en sorte qu'il ne peut être fait grief à la partie adverse de ne pas les avoir pris en considération et que Votre Conseil ne peut y avoir égard dans le cadre de son contrôle de légalité",

ne permettent aucunement de remettre en cause la teneur du présent arrêt. En effet, il convient de constater que s'il peut être soutenu que le requérant avait connaissance des conditions mises au renouvellement de son autorisation de séjour, de sorte qu'il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas l'avoir entendu à cet égard, il n'en reste pas moins que le requérant n'a pu faire valoir des éléments dont il soutient, à raison au regard des articles 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qu'ils sont de nature à faire obstacle à la prise d'une mesure d'éloignement à son encontre. Si les éléments relatifs à la vie privée et familiale du requérant ne pouvaient effectivement mener la partie défenderesse à renouveler l'autorisation de séjour du requérant, ils pouvaient, au regard des dispositions précitées, la mener à ne pas prendre d'ordre de quitter le territoire à l'encontre du requérant. La nature même de l'acte attaqué, telle que rappelée supra au point 3.1 du présent arrêt, a pour conséquence que le Conseil ne peut qu'annuler celui-ci ».

Il ressort de cet extrait que le Conseil du contentieux des étrangers considère notamment qu'il ne peut être reproché à l'autorité administrative de ne pas avoir entendu la partie adverse en cassation à l'occasion de la demande de renouvellement de son autorisation de séjour, dès lors que celle-ci avait connaissance des conditions mises audit renouvellement et qu'il lui revenait de faire valoir à l'appui de sa demande tous éléments qu'elle jugeait pertinents. L'arrêt attaqué ne fait donc pas grief au requérant de ne pas avoir donné l'occasion à la partie adverse d'être entendue avant l'adoption de la décision de non-renouvellement de l'autorisation de séjour en qualité d'étudiant. La deuxième branche, qui revient à soutenir le contraire, procède d'une lecture erronée de l'arrêt et manque, partant, en fait.

Sur la troisième branche

10. En ce qui concerne le droit d'être entendu qui fait « partie intégrante du respect des droits de la défense, principe général du droit de l'Union », la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que « le droit d'être entendu dans toute procédure, tel qu'il s'applique dans le cadre de 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 et, notamment, de l'article 6 de celle-ci, doit être interprété en ce sens qu'il comprend, pour un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier, le droit d'exprimer, avant l'adoption d'une décision de retour le concernant, son point de vue sur la légalité de son séjour, sur l'éventuelle application des articles 5 et 6, paragraphes 2 à 5, de ladite directive ainsi que sur les modalités de son retour » (arrêt *Boudjlida*, C-249/13, du 11 décembre 2014), qu' « en revanche, [ce même droit] doit être interprété en ce sens qu'il n'oblige l'autorité nationale compétente ni à prévenir ce ressortissant, préalablement à l'audition organisée en vue de ladite adoption, de ce qu'elle envisage d'adopter à son égard une décision de retour, ni à lui communiquer les éléments sur lesquels elle entend fonder celle-ci, ni à lui laisser un délai de réflexion avant de recueillir ses observations, dès lors que ledit ressortissant a la possibilité de présenter, de manière utile et effective, son point de vue au sujet de l'irrégularité de son séjour et des motifs pouvant justifier, en vertu du droit national, que cette autorité s'abstienne de prendre une décision de retour » (*idem*), et qu'il doit aussi « être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une autorité nationale n'entende pas le ressortissant d'un pays tiers spécifiquement au sujet d'une décision de retour lorsque, après avoir constaté le caractère irrégulier de son séjour sur le territoire national à l'issue d'une procédure ayant pleinement respecté son droit d'être entendu, elle envisage de prendre à son égard une telle décision, que cette décision de retour soit consécutive ou non à un refus de titre de séjour » (arrêt *Mukarubega*, C-166/13, du 5 novembre 2014).

En cette affaire C-166/13 en cause *Mukarubega*, la Cour a également rappelé que « [...] le droit d'être entendu avant l'adoption d'une décision de retour ne peut être instrumentalisé pour rouvrir indéfiniment la procédure administrative et ce en vue de préserver l'équilibre entre le droit fondamental de l'intéressé d'être entendu avant l'adoption d'une décision lui faisant grief et l'obligation des États membres de lutter contre l'immigration illégale ».

11. Procédant à une mise en balance des intérêts en présence dans le cadre d'une demande d'autorisation de séjour en qualité d'étudiant, le législateur a considéré que le bénéfice d'une telle autorisation de séjour ne pouvait être accordé que si certaines exigences étaient satisfaites.

Pour qu'un étranger puisse bénéficier d'une autorisation de séjour en application de l'article 58 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, les exigences prévues par cette disposition doivent être remplies. Si l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme prévaut sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980, il ne fait pas obstacle à l'application de normes, tel l'article 58, qui lui sont conformes et

assurent, moyennant le respect de certaines conditions, la mise en œuvre du droit au respect de la vie privée et familiale de l'étranger en Belgique.

Si la partie adverse ne remplissait plus les conditions fixées par l'article 58 précité, le requérant pouvait refuser de renouveler, sur la base de cette disposition, l'autorisation de séjour de la partie adverse en qualité d'étudiant, sans devoir effectuer une mise en balance des intérêts en présence à laquelle le législateur a procédé, et ne pouvait dispenser la partie adverse des exigences formulées par cet article.

En revanche, si l'article 61, § 1^{er}, 3°, de la loi du 15 décembre 1980 précitée confère au requérant la possibilité de donner l'ordre de quitter le territoire à l'étranger autorisé à séjourner en Belgique pour y faire des études s'il ne se présente pas aux examens sans motif valable, le requérant est néanmoins tenu de prendre en considération, lors de la prise d'une décision d'éloignement, la vie privée et familiale de l'étranger, conformément à l'article 74/13 de la même loi ainsi qu'aux exigences de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et doit donc effectuer une mise en balance des intérêts en présence, à laquelle le législateur n'a pas déjà procédé.

12. En l'espèce, le premier juge a donc pu légalement considérer en substance que la procédure administrative n'a pas « pleinement respecté » (selon les termes de la Cour de justice) le droit d'être entendu de la partie adverse. Il a pu décider qu'au regard des éléments de vie privée et familiale dont la partie adverse aurait voulu pouvoir faire état, tel le fait qu'elle « vit en Belgique depuis 2007, y a développé des attaches durables et entretient une relation amoureuse avec sa compagne, de nationalité belge, depuis huit ans », le requérant ne lui a pas donné la possibilité de faire connaître son point de vue, de manière utile et effective, avant l'adoption de l'acte attaqué, parce que, s'il a pu ne pas entendre la partie adverse dans le cadre de sa demande de renouvellement du séjour en qualité d'étudiant, il était en revanche tenu de lui permettre de faire valoir utilement son point de vue quant à son éloignement et donc, les éléments relatifs à sa vie privée et familiale, susceptibles le cas échéant de conduire le requérant à ne pas lui enjoindre de quitter le territoire.

La troisième branche n'est pas fondée.

V. Indemnité de procédure

13. La partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à cette demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

Une indemnité de procédure, au montant de base de 700 euros, est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

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

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

Mme Colette DEBROUX,	président de chambre,
M. Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Yves HOUYET,	conseiller d'État,
Mme Valérie VANDERPERE,	greffier.

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

Valérie VANDERPERE

Colette DEBROUX