

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XI<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n<sup>o</sup> 243.807 du 26 février 2019

A. 224.964/XI-22.042

En cause : **l'État belge**, représenté par  
le Ministre de l'Asile et  
la Migration,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Didier et Sophie MATRAY, avocats,  
rue des Fories 2  
4020 Liège.

contre :

**XXX**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Pascal VANCRAEYNEST, avocat,  
avenue de Fidevoye 9  
5530 Yvoir.

---

*I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 10 avril 2018, l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, demande la cassation de l'arrêt n<sup>o</sup> 200.833 du 8 mars 2018 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers, dans l'affaire 194.760/III.

*II. Procédure devant le Conseil d'État*

2. L'ordonnance n<sup>o</sup> 12.832 du 4 mai 2018 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 déposés.

M. Benoît CUVELIER, premier auditeur chef de section 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 22 novembre 2018, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI<sup>e</sup> chambre du 13 décembre 2018 à 10 heures.

M<sup>me</sup> Colette DEBROUX, Président de chambre, a fait rapport.

M<sup>e</sup> Cathy PIRONT, *loco* M<sup>es</sup> Didier et Sophie MATRAY, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Pascal VANCRAEYNEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît CUVELIER, premier auditeur chef de section, 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.

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 attaqué qu'en réponse à une seconde demande de visa introduite par la partie adverse le 21 avril 2016, en qualité de conjoint d'une Belge, le requérant a pris, le 2 août 2016, une décision de refus de délivrance de visa, au motif, en substance, que son épouse n'établit pas « dispose[r] de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers » tels qu'exigés par l'article 40<sup>ter</sup> de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

L'arrêt attaqué annule la décision précitée du 2 août 2016.

#### IV. Le moyen unique

##### *Thèse de la partie requérante*

4. Critiquant le considérant 3.3. de l'arrêt attaqué, le requérant prend un moyen unique de la violation du principe général qu'est le droit à être entendu, du respect des droits de la défense et des principes de bonne administration, parmi ceux-ci, du principe *audi alteram partem*, et des articles 41, 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il prend appui sur la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de Justice de l'Union européenne et rappelle notamment que le droit à être entendu poursuit un double objectif, à savoir « d'une part, permettre à l'autorité de statuer en pleine et entière connaissance de cause et, d'autre part, permettre à l'administré de faire valoir ses moyens compte tenu de la gravité de la mesure que ladite autorité s'apprête à prendre à son égard », mais que ce droit souffre divers tempéraments, notamment si l'administré a introduit une demande tendant à l'octroi d'un avantage, d'une autorisation ou d'une faveur, car en ce cas, il lui appartient d'aviser d'initiative l'autorité de tout élément susceptible d'avoir une influence sur l'examen ou l'issue de son dossier.

Concernant la législation sur l'entrée, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le requérant souligne qu'il y a ainsi lieu de distinguer selon que les décisions mettent fin à un séjour acquis ou rejettent une demande de séjour, dès lors que l'étranger n'est pas privé en cette seconde hypothèse d'un droit ou d'un avantage dont il bénéficiait antérieurement et qu'il a pu formuler tous arguments et observations utiles à l'appui de sa demande.

5. En l'espèce, le requérant fait valoir que la partie adverse a introduit une demande de visa de regroupement familial, qu'à cette occasion, elle a donc eu la possibilité de porter à la connaissance de l'administration l'ensemble des éléments qu'elle estimait pertinents et justifiant, selon elle, l'octroi de visa de regroupement familial sollicité, et qu'ainsi, à l'appui de sa demande, la partie adverse a en effet déposé les preuves utiles, selon elle, pour établir l'existence de revenus suffisants, stables et réguliers dans le chef de son épouse. Il relève cependant que, comme l'acte administratif initialement attaqué l'indique à juste titre, ces preuves sont obsolètes et ne concernent pas la situation actuelle de la regroupante.

Il considère qu'il appartenait, en l'espèce, à la partie adverse, suite à la modification du statut de son épouse, de compléter son dossier en déposant des preuves nouvelles

et actuelles de revenus stables, suffisants et réguliers, qu'*a contrario*, le requérant n'avait aucunement à entendre la partie adverse ni à l'inviter à compléter son dossier, et qu'en conséquence, en lui reprochant de ne pas avoir invité la partie adverse à faire valoir son point de vue avant l'adoption de la décision refusant le visa, le Conseil du contentieux des étrangers confère au principe du droit à être entendu une portée qu'il n'a pas et procède à un renversement de la charge de la preuve qui repose pourtant sur la partie adverse.

6. En son mémoire de synthèse, le requérant précise encore que si le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de juger que l'administré doit avoir l'opportunité d'exposer son point de vue sur les faits à la base d'une décision lorsque l'administration envisage de refuser une autorisation « pour des motifs que l'administré ne pouvait anticiper », il n'en va pas de même en l'espèce, dès lors que les conditions d'obtention du titre de séjour dans le cadre d'un regroupement familial sont fixées par la loi, que la partie adverse en connaissait donc à l'avance la teneur et qu'elle ne pouvait ignorer que sa demande de visa serait rejetée au motif que son épouse ne travaillait plus et ne remplissait plus la condition des revenus stables, réguliers et suffisants. Il réaffirme, jurisprudence récente à l'appui, la pertinence de la distinction à faire selon que l'administration répond à une demande d'autorisation de séjour introduite par un étranger ou qu'elle s'apprête à lui retirer un titre de séjour acquis.

Quant au renversement de la charge de la preuve, il s'appuie à nouveau sur la jurisprudence pour insister sur le fait que «c'est à l'étranger qui prétend satisfaire aux conditions justifiant l'octroi d'un séjour en Belgique à en apporter lui-même la preuve; l'administration n'étant, quant à elle, pas tenue d'engager avec l'étranger un débat sur la preuve des circonstances dont celui-ci se prévaut sous peine d'être placée dans l'impossibilité de donner suite dans un délai admissible aux nombreuses demandes dont elle est saisie».

#### *Thèse de la partie adverse*

7. La partie adverse fait d'abord un «rappel des faits soutenant le pourvoi», consistant en réalité en un rappel de son recours en annulation, dans lequel elle fait entre autres valoir qu'une audition préalable lui aurait permis d'«apprendre» qu'elle pouvait déposer de nouveaux éléments et compléter sa demande, et qu'une ré-interpellation de la part du requérant s'indiquait d'autant plus que c'est erronément que celui-ci estime ne pas disposer de toutes les preuves requises quant aux revenus de son épouse.

8. Quant au moyen de cassation, la partie adverse considère qu'en affirmant que le

principe du droit à être entendu n'est pas applicable lorsqu'un étranger introduit une demande de visa, le requérant ajoute une condition nouvelle au principe et réduit sa portée ainsi que son champ d'application, que le droit à être entendu ne peut être interprété de manière distincte selon qu'il s'agisse d'une demande d'autorisation de séjour ou d'un retrait de titre de séjour, qu'il n'existe pas de justification à réduire la portée du principe et ce, d'autant plus que tous les documents actuels ont été joints à sa demande, et que le requérant dispose d'un délai de six mois pour statuer, précisément dans le but d'instruire la demande et de solliciter des informations complémentaires, si nécessaire.

Par ailleurs, elle admet que la charge de la preuve lui incombe et qu'elle doit déposer les preuves de ses revenus stables, réguliers et suffisants. Elle considère que l'arrêt attaqué ne renverse pas la charge de la preuve mais invite seulement le requérant, lorsque la demande n'est pas complète, à solliciter les éventuelles pièces complémentaires sur la base du droit à être entendu.

#### *Décision du Conseil d'État*

9. Selon la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union et le moyen de cassation reste en défaut d'indiquer en quoi l'arrêt attaqué aurait violé les articles 47 et 48 de la même Charte. Le moyen est irrecevable à ces deux égards.

Par ailleurs, un moyen de cassation doit tant viser de manière précise les dispositions légales qui sont invoquées à son appui qu'exposer de manière détaillée en quoi la juridiction administrative aurait méconnu ces dispositions. En l'espèce, à défaut de viser expressément, à titre de règles violées, les dispositions légales relatives à la preuve, le moyen est irrecevable en ce qu'il reproche à l'arrêt attaqué de renverser la charge de la preuve.

10. En réponse à la première branche du moyen unique d'annulation, et après un rappel de la jurisprudence de l'Union européenne relative au droit d'être entendu, l'arrêt attaqué annule la décision de refus de visa du 2 août 2016, principalement pour le motif suivant :

« 3.3. En l'espèce, le Conseil observe que la décision attaquée est une décision de refus de visa prise à l'encontre du requérant qui, en vertu des articles 40bis et 40ter de la Loi, réclame le droit de rejoindre son épouse de nationalité belge.

L'article 40ter, alinéa 2, 1°, de la Loi, tel qu'applicable au moment de la prise de la décision attaquée, dispose que le ressortissant belge rejoint doit, en ce qui concerne les membres de la famille visés à l'article 40bis, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° à 3°, de la même loi, démontrer "qu'il dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers. Cette condition est réputée remplie lorsque les moyens de subsistance sont au moins équivalents à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. L'évaluation de ces moyens de subsistance: 1° tient compte de leur nature et de leur régularité".

La partie défenderesse fonde sa décision, notamment sur le fait que les documents produits par le requérant ne concernent pas la situation actuelle de son épouse et ne peuvent dès lors constituer une preuve que celle-ci dispose actuellement de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers. La partie défenderesse reproche à l'épouse du requérant de n'avoir pas "produit de document relatif à ses revenus de juillet 2016" et elle en conclut que "dès lors, il n'est pas établi que Madame dispose actuellement de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers".

Or, il ne ressort nullement du dossier administratif que le requérant a été invité par la partie défenderesse à compléter sa demande introduite le 21 avril 2016 par la production du document relatif aux revenus de juillet 2016, lequel apparaît pourtant être exigé dans la décision attaquée, alors que la demande du requérant a été introduite bien avant cette date.

Par ailleurs, il n'apparaît pas non plus au dossier administratif que le requérant aurait été entendu lors de l'examen de sa demande de visa par la partie défenderesse, de sorte qu'il ait pu, ainsi qu'il l'affirme en termes de requête, "déposer les pièces nécessaires à éclairer la situation financière du ménage".

A cet égard, eu égard à la finalité précitée du droit à être entendu, le Conseil considère que la partie défenderesse a l'obligation de rechercher les informations lui permettant de statuer en connaissance de cause. Il lui appartient en effet d'instruire le dossier et donc d'inviter le requérant à être entendu au sujet des raisons qui s'opposeraient à ce que l'administration lui refuse l'admission au séjour sur le territoire. Seule une telle invitation offre, par ailleurs, une possibilité effective et utile au requérant de faire valoir, dans le cadre de sa demande de visa regroupement familial, son point de vue sur la situation financière de son épouse».

11. Selon la Cour de Justice de l'Union européenne, le droit d'être entendu qui fait « partie intégrante du respect des droits de la défense, principe général du droit de l'Union » (arrêt *Boudjlida*, C-249/13, du 11 décembre 2014, point 34 ; arrêt *Mukarubega*, C-166/13, du 5 novembre 2014, point 45), « garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts » (arrêt *Boudjlida*, C-249/13, point 36 ; arrêt *Mukarubega*, C-166/13, point 45).

12. La règle selon laquelle l'étranger, destinataire d'une décision affectant défavorablement ses intérêts, doit être mis en mesure de faire valoir ses observations à un moment donné de la procédure administrative, avant la prise de décision, a pour

finalité que l'autorité compétente soit mise en mesure de tenir utilement compte de l'ensemble des éléments pertinents produits et d'instruire le dossier de manière à prendre une décision en pleine connaissance de cause et de motiver celle-ci de manière appropriée, afin que, le cas échéant, l'intéressé puisse valablement exercer son droit de recours (arrêt *Boudjlida*, précité, points 36, 37 et 59).

Ce droit ne peut cependant « être instrumentalisé pour rouvrir indéfiniment la procédure administrative » (arrêt *Mukarubega*, C-166/13, point 71).

13. Il résulte des constatations de l'arrêt attaqué qu'en l'espèce, il ne s'est pas agi pour l'administration de prendre d'initiative une décision susceptible d'affecter défavorablement les intérêts de la partie adverse, auquel cas elle eût dû inviter expressément celle-ci à faire valoir au préalable son point de vue, mais d'adopter une décision, après avoir été saisie de la demande de la partie adverse, visant à la reconnaissance d'un droit dont le demandeur connaissait à l'avance les conditions légales d'octroi. En cette hypothèse, l'administré n'ignore pas qu'une décision va être adoptée puisqu'il la sollicite. Il est informé, lorsqu'il formule sa demande, des exigences légales au regard desquelles l'autorité aura à statuer et il a la possibilité de faire connaître, dans le cadre de sa demande formelle, les éléments qu'il juge pertinents pour que l'administration y réserve une suite favorable.

Excepté si elle envisage de se fonder sur des éléments que l'administré ne pouvait pas connaître lorsqu'il a formé sa demande, l'autorité administrative n'est donc pas tenue, avant de statuer, de lui offrir une seconde possibilité d'exprimer son point de vue, en sus de celle dont il a disposé à l'entame de la procédure administrative, soit en rédigeant la demande adressée à l'administration. Dans une telle situation, le droit à être entendu est garanti suffisamment par la possibilité qu'a l'administré de faire connaître ses arguments de manière « utile et effective » lorsqu'il soumet sa demande à l'administration.

14. En l'espèce, la partie adverse savait ou devait savoir, lors de l'introduction de sa demande de visa pour regroupement familial, que conformément à l'article 40<sup>ter</sup> de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'alors applicable, il y avait lieu d'établir que sa conjointe de nationalité belge dispose de « moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers », et elle savait ou devait savoir dans quelle mesure cette condition serait, selon la même disposition, réputée remplie.

Il résulte d'ailleurs de l'acte administratif initialement querellé, reproduit dans l'arrêt attaqué, que la partie adverse a, à l'appui de sa demande, produit de nombreux documents tendant à établir que cette condition était remplie et la partie adverse

confirme, dans le mémoire en réponse, avoir joint à sa demande, «l'ensemble des pièces permettant de démontrer que son épouse disposait de revenus stables, suffisants et réguliers», dont «la preuve des revenus de l'épouse [...] pour le mois de juillet» qui «se trouvait bien au dossier».

La circonstance que, selon la thèse défendue par la partie adverse en son moyen d'annulation, «la partie [requérante] estime, erronément, ne pas disposer de toutes les preuves quant au revenu de [son] épouse», qu'elle a mal apprécié certaines pièces transmises à l'appui de la demande ou omis d'en prendre certaines en compte, et qu'en substance, une nouvelle interpellation de la part du requérant aurait permis à la partie adverse de lui éviter de commettre l'erreur dénoncée par un éclairage sur «la situation financières du ménage», est étrangère au principe général du droit d'être entendu garanti à toute personne.

15. Il résulte de ce qui précède qu'en décidant que la première branche du moyen d'annulation est fondée, au motif que la partie adverse n'a pas été «invité[e] par la partie [requérante en cassation] à compléter sa demande [...] par la production du document relatif aux revenus de juillet 2016» et qu'«il n'apparaît pas non plus au dossier administratif que le requérant aurait été entendu lors de l'examen de sa demande de visa par la partie [requérante en cassation], de sorte qu'il ait pu, ainsi qu'il l'affirme en termes de requête, "déposer les pièces nécessaires à éclairer la situation financière du ménage"», le Conseil du contentieux des étrangers a conféré au principe du droit à être entendu une portée qu'il n'a pas.

Dans cette mesure, le moyen unique est fondé.

#### *V. La contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne*

16. La présente requête a été introduite le 10 avril 2018 et donne donc lieu au paiement de la contribution visée à l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, à charge de la partie succombante. Cette même disposition prévoit cependant que « [devant] le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers, la partie qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire n'est pas tenue de payer une contribution au fonds ».

Il ressort du dossier que la partie adverse en cassation remplit les conditions pour bénéficier de l'assistance judiciaire et n'est donc pas tenue au paiement de ladite contribution.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

L'arrêt n° 200.833 du 8 mars 2018 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers, en cause de XXX (affaire 194.760/III), est cassé.

**Article 2.**

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil du contentieux des étrangers et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

**Article 3.**

La cause est renvoyée devant le Conseil du contentieux des étrangers autrement composé.

**Article 4.**

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI<sup>e</sup> chambre, le vingt-six février deux mille dix-neuf par :

|                                     |                       |
|-------------------------------------|-----------------------|
| M <sup>me</sup> Colette DEBROUX,    | président de chambre, |
| M. Luc CAMBIER,                     | conseiller d'État,    |
| M. Yves HOUYET,                     | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> Valérie VANDERPERE, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Valérie VANDERPERE

Colette DEBROUX