

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.244 du 18 avril 2019

A. 224.998/XI-22.049

En cause : **XXX**,
ayant élu domicile chez
Me Julien HARDY, avocat,
rue des Brasseurs 30
1400 Nivelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Asile et
la Migration,
ayant élu domicile chez
Mes Didier et Sophie MATRAY, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 17 avril 2018, XXX sollicite la cassation de l'arrêt n° 201.194 du 16 mars 2018 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 210.914/III.

II. Procédure devant le Conseil d'État

2. L'ordonnance n° 12.835 du 4 mai 2018 a accordé le bénéfice de l'assistance judiciaire 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.

Mme Laurence LEJEUNE, auditeur au Conseil d'État, 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.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 7 janvier 2019, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 24 janvier 2019, à 10 heures.

Mme Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Julien HARDY, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me Arkoulis STAMATINA, *loco* Mes Didier et Sophie MATRAY, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

Mme Laurence LEJEUNE, auditeur, a émis un avis conforme.

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 attaqué et de pièces auxquelles le Conseil d'État peut avoir égard que le requérant, se déclarant de nationalité roumaine, s'est vu délivrer une attestation d'enregistrement en qualité de travailleur indépendant le 19 (*lire* : 9) février 2015, qu'il a été détenteur d'une carte E valable du 9 février 2015 au 9 février 2020, que, le 22 septembre 2015, il a été condamné à une peine de réclusion de quinze ans par la Cour d'Assises de Bruxelles, que le 9 juillet 2016, il a « à nouveau » été écroué à la prison de Saint-Gilles, et que le 5 septembre 2016, la partie adverse a pris à son encontre une décision mettant fin à son droit de séjour de plus de trois mois « sans ordre de quitter le territoire », au motif qu'il ne remplit plus les conditions mises à son séjour, dès lors que, d'une part, il n'est plus affilié à sa caisse d'assurances sociales depuis septembre 2014 et que, d'autre part, interrogé par

courrier sur la réalité de son activité professionnelle, il n'a produit aucune réponse susceptible de justifier le maintien de son droit au séjour « en tant que travailleur indépendant, ni même à un autre titre » et qu'il n'a pas non plus fait valoir « d'élément spécifique quant à sa santé, son âge, sa situation familiale et économique et son intégration sociale et culturelle ».

L'arrêt attaqué rejette le recours en suspension et en annulation introduit contre cette décision administrative.

IV. Les moyens de droit

IV.1. Le premier moyen

Thèse de la partie requérante

4. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 149 de la Constitution, et 42*bis* et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Critiquant la réponse apportée par le juge à la première branche du moyen unique d'annulation, il fait valoir que l'arrêt attaqué interprète de manière erronée l'article 42*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 en considérant que la condition de ne pas constituer une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale ne lui est pas applicable et qu'il suffisait, pour mettre fin à son séjour, de constater « qu'il ne satisfait plus aux conditions fixées à l'article 40, § 4, [de la même loi] », alors que ces deux conditions sont cumulatives pour toutes les catégories d'étrangers visées à l'article 40, § 4, précité et qu'en décidant le contraire, le premier juge prive celle des travailleurs d'une protection dont bénéficient les non-actifs et les étudiants alors pourtant que les travailleurs (salariés et non salariés) constituent la catégorie la plus privilégiée au sein du régime de libre circulation et qu'il ne serait donc pas cohérent qu'ils soient finalement moins bien traités que ces autres citoyens de l'Union.

Le requérant soutient qu'il découle nécessairement de l'obligation, prescrite par l'article 42*bis* de la loi, de vérifier, avant de mettre fin au droit de séjour d'un citoyen de l'Union, que celui-ci « ne répond plus à aucune des catégories » visées à l'article 40, § 4, que la condition de ne pas constituer une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale – prévue à l'article 42*bis* également –, s'applique à toutes les catégories de citoyens de l'Union et qu'interpréter l'article 42*bis* comme permettant de mettre fin au séjour d'un citoyen de l'Union ayant obtenu un droit de séjour en qualité de travailleur sans vérifier au préalable s'il ne peut continuer à être autorisé

au séjour à un autre titre et, dès lors, sans constater au préalable qu'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale, va à l'encontre de la disposition précitée mais aussi du but et de l'esprit de la directive 2004/38/CE du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, tels qu'ils sont exprimés dans les considérants 1, 3 et 4.

5. En réplique, il maintient qu'il ne constitue pas une charge déraisonnable pour les finances publiques et qu'il dispose de ressources suffisantes, de sorte qu'« il pourrait continuer à séjourner en qualité de ressortissant disposant de moyens de subsistance suffisants », que, comme exposé devant le Conseil du contentieux des étrangers, il poursuit des démarches pour s'inscrire au chômage et pour se former, et qu'il ne perçoit pas d'aides du système d'assurance sociale belge mais qu'il est aidé financièrement par des tantes résidant en Belgique.

Il rappelle qu'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de contrôler si les conditions fixées à l'article 40, § 4, de la loi du 15 décembre 1980 précitées sont remplies mais qu'en l'espèce, il lui revenait uniquement de constater que la partie adverse n'a pas elle-même vérifié s'il n'entrait pas dans une autre catégorie de citoyens de l'Union que celle des travailleurs.

Décision du Conseil d'État

6. Le requérant s'est vu reconnaître un droit de séjour en qualité de travailleur non salarié, citoyen de l'Union.

Sur la première branche du moyen unique d'annulation, l'arrêt attaqué décide ce qui suit :

« En l'espèce, il ressort clairement que le requérant, qui a obtenu un titre de séjour en tant que travailleur indépendant, n'est visé que par la première hypothèse envisagée par l'article 42*bis* de la loi, c'est-à-dire qu'il "ne satisfait plus aux conditions fixées à l'article 40, § 4, [de la loi]", mais qu'il n'entre nullement dans la deuxième hypothèse, laquelle ne s'applique qu'aux "cas visés à l'article 40, § 4, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o" de la loi, à savoir les ressortissants de l'Union qui disposent de ressources suffisantes ou qui sont étudiants. Partant, il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir motivé sa décision au regard de la charge déraisonnable que le requérant pourrait ou non constituer pour le système d'aide sociale du Royaume ou au regard du fait qu'il disposerait ou non d'une assurance maladie, ces conditions ne lui étant pas applicables et n'étant pas cumulatives contrairement à ce qu'il tend à faire accroître en termes de requête, l'article 42*bis* précité portant le terme "ou" et non "et".

Pour le surplus, le Conseil observe encore que le requérant ne conteste

pas ne plus être un travailleur indépendant en manière telle que la partie défenderesse a pu valablement aboutir au constat qu'il ne remplissait plus les conditions mises à son séjour ».

7. L'article 40, § 4, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, dispose comme suit :

« § 4. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner dans le Royaume pour une période de plus de trois mois [...] :

1° s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans le Royaume ou s'il entre dans le Royaume pour chercher un emploi, tant qu'il est en mesure de faire la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé;

2° ou s'il dispose pour lui-même de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale du Royaume au cours de son séjour, et d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans le Royaume;

3° ou s'il est inscrit dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subsidié pour y suivre à titre principal des études, en ce compris une formation professionnelle, et s'il dispose d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans le Royaume et assure par déclaration ou par tout autre moyen équivalent de son choix, qu'il dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale du Royaume au cours de son séjour.

Les ressources suffisantes visées à l'alinéa 1^{er}, 2° et 3°, doivent au moins correspondre au niveau de revenus sous lequel la personne concernée peut bénéficier d'une aide sociale. Dans le cadre de l'évaluation des ressources, il est tenu compte de la situation personnelle du citoyen de l'Union, qui englobe notamment la nature et la régularité de ses revenus et le nombre de membres de la famille qui sont à sa charge.

[...] ».

L'article 42bis, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la même loi, qui constitue le fondement légal de l'acte administratif initialement critiqué, prévoit, quant à lui, ce qui suit :

« Le ministre ou son délégué peut mettre fin au droit de séjour du citoyen de l'Union lorsqu'il ne satisfait plus aux conditions fixées à l'article 40, § 4, et à l'article 40bis, § 4, alinéa 2, ou, dans les cas visés à l'article 40, § 4, alinéa 1^{er}, 2° et 3°, lorsqu'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume. Le ministre ou son délégué peut, si nécessaire, vérifier si les conditions pour l'exercice du droit de séjour sont respectées.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, afin de déterminer si le citoyen de l'Union constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume, il est tenu compte du caractère temporaire ou non de ses difficultés, de la durée de son séjour dans le Royaume, de sa situation personnelle et du montant de l'aide qui lui est accordée.».

Le paragraphe 2 de la même disposition énumère les hypothèses dans lesquelles un citoyen de l'Union qui, tel le requérant, est bénéficiaire du droit de séjour prévu à l'article 40, § 4, alinéa 1^{er}, 1°, « conserve cependant » ce droit, au nombre desquelles ne figure pas le fait de ne pas constituer une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume. Il s'agit des cas suivants :

« 1° s'il a été frappé par une incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident;

2° s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé au moins un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent;

3° s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent. Dans ce cas, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois;

4° s'il entreprend une formation professionnelle. [...] ».

8. L'article 40, § 4, de la loi précitée du 15 décembre 1980 distingue, de manière claire, les trois catégories de citoyens de l'Union ayant le droit de séjourner dans le Royaume pour une période de plus de trois mois et les conditions y afférentes. Les ressources suffisantes dont question à l'alinéa 2 dudit paragraphe 4 de la disposition précitée sont celles « visées à l'alinéa 1^{er}, 2° et 3° », c'est-à-dire celles dont le citoyen de l'Union non actif économiquement ou étudiant – mais non le salarié ou travailleur indépendant – doit prouver disposer pour lui-même afin de ne pas devenir une charge pour le système belge d'aide sociale.

De même, l'article 42*bis* de la même loi, qui permet de mettre fin au droit de séjour du citoyen de l'Union, distingue le cas des travailleurs salariés et non salariés, de celui des citoyens non actifs et des étudiants. L'article 42*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, indique la manière de déterminer si le citoyen de l'Union constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume « pour l'application de l'alinéa 1^{er} », c'est-à-dire « dans les cas visés à l'article 40, § 4, alinéa 1^{er}, 2° et 3° », soit, à nouveau, à propos des citoyens de l'Union non actifs économiquement ou étudiants.

9. Pour le surplus, le requérant n'a pas soutenu devant le Conseil du contentieux des étrangers que l'article 42*bis* de la loi du 15 décembre 1980, soit la disposition de droit interne appliquée en l'espèce par la partie adverse, contiendrait une transposition incorrecte de la directive 2004/38/CE précitée du 29 avril 2004. Il n'est pas recevable à faire valoir, pour la première fois en cassation, que l'interprétation et l'application de la disposition en cause par l'autorité administrative, admises par le juge de l'excès de pouvoir, méconnaîtraient le but et l'esprit de la directive. À cet égard, le moyen, qui n'invoque d'ailleurs pas la violation de dispositions de la directive européenne, est irrecevable.

10. Il résulte de ce qui précède qu'en décidant que le requérant, qui a obtenu un droit de séjour de plus de trois mois en qualité de travailleur indépendant, n'est visé que par la première hypothèse envisagée par l'article 42*bis* de la loi du 15 décembre 1980

précitée, de sorte que pour mettre fin à son séjour, l'autorité ne devait pas, outre le constat qu'il ne satisfait plus aux conditions fixées à l'article 40, § 4, de la même loi, vérifier si- et établir qu'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume, l'arrêt attaqué ne viole aucune des dispositions visées au moyen.

IV.2. Le second moyen

Thèse de la partie requérante

11. Le requérant prend un second moyen de « l'erreur manifeste d'appréciation » et de la violation « du droit fondamental à une procédure administrative équitable, des principes généraux de droit administratif de bonne administration, du devoir de minutie, des droits de la défense et du droit d'être entendu (principes de droit belge et de droit européen) », et des articles 149 de la Constitution et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Il fait valoir que, contrairement à ce que décide l'arrêt, il n'a pas été en mesure de faire valoir utilement et effectivement ses arguments et d'exercer son droit d'être entendu avant la prise de la décision de mettre fin à son droit de séjour, dès lors que le courrier du 15 juin 2016 qui lui a été adressé à cette fin, a été envoyé à son domicile alors qu'il était en prison, ce que la partie adverse ne pouvait ignorer, d'autant que, notamment, la circulaire 1815 prévoit que « [l]ors de l'incarcération de chaque étranger, la prison fournira à l'Office des étrangers la fiche d'écrou » ainsi que, notamment, une « copie des documents d'identité ou de voyage qui sont conservés dans le dossier d'écrou ». Il rappelle les éléments mis en exergue devant le Conseil du contentieux des étrangers, qu'il aurait fait valoir si son droit d'être entendu avait été respecté et qui sont clairement de nature à influencer sur la prise de décision.

12. En réplique, il précise qu'un détenu n'a pas l'obligation de changer son domicile lorsqu'il est écroué, qu'il peut vouloir continuer à se prévaloir d'une adresse officielle hors l'établissement pénitentiaire, souvent requise pour les modalités alternatives à la détention, qu'en toute hypothèse, un changement de domicile ne s'opère pas immédiatement à la déclaration mais prend plusieurs semaines, qu'il est particulièrement aisé pour la partie adverse d'avoir accès au registre des étrangers détenus, dont elle assure le suivi, et que, dans de telles conditions, la partie adverse ne peut certainement pas se satisfaire du constat d'une absence de réponse à un courrier dont, au demeurant, elle n'est pas assurée de la réception par le destinataire.

Décision du Conseil d'État

13. 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).

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).

14. En l'espèce, l'arrêt attaqué fait sienne l'argumentation de la partie adverse selon laquelle son courrier du 15 juin 2016 invitant le requérant à réagir au constat qu'il semble ne plus répondre aux conditions mises à son séjour et à faire valoir d'éventuels éléments humanitaires dans le cadre de l'évaluation de son dossier, a été adressé au domicile exact du requérant, dès lors qu'il ressort des données du registre national qu'il n'a été « domicilié » à la prison de Saint-Gilles que le 8 juillet 2016, soit postérieurement à l'envoi dudit courrier.

Il ressort des « faits pertinents de la cause », tels que constatés par l'arrêt, que « le 27 août 2015, le requérant a été arrêté et écroué à la prison de Forest », que près d'un mois plus tard il a été condamné à une peine de réclusion par la Cour d'Assises de Bruxelles, et que le 8 juillet 2016, il a « à nouveau » été arrêté et écroué ensuite à la prison de Saint-Gilles. Ce constat implique nécessairement qu'entre le 27 août 2015 et le 8 juillet 2016, le requérant a été libéré. Cela est confirmé par les fiches d'écrou qui figurent au dossier administratif et auxquelles le Conseil d'État peut avoir égard, qui mentionnent qu'il est entré à la prison de Forest le 27 août 2015, a été « libéré » le 13 novembre 2015, et n'a entamé une nouvelle période de détention, à la prison de

Saint-Gilles, que le 8 juillet 2016.

Le moyen qui revient à reprocher à la partie adverse d'avoir empêché le requérant de faire valoir son point de vue avant l'adoption de la décision mettant fin à son droit de séjour, en adressant le courrier l'y invitant à une adresse où elle savait ou devait savoir qu'il ne le réceptionnerait pas en temps utile, étant incarcéré, manque en fait.

V. Indemnité de procédure

15. La partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros.

Dès lors que la partie adverse a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées précitées, il y a lieu de lui accorder une indemnité de procédure, mais de la réduire au montant minimum de 140 euros dès lors que la partie requérante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 140 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 dix-huit avril deux mille dix-neuf par :

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

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

Valérie VANDERPERE	Colette DEBROUX
--------------------	-----------------