

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.943 du 9 juin 2022

A. 230.203/XI-22.880

En cause : **XXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Alix BURGHELLE-VERNET, avocat,
rue de la Régence 23
1000 Bruxelles,

contre :

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.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par pli recommandé du 12 février 2020, XXX sollicite la cassation de l'arrêt n° 230.958 du 9 janvier 2020, rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 224.431/VII.

II. Procédure devant le Conseil d'État

2. L'ordonnance n° 13.692 du 10 mars 2020 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. Alain Lefèbre, premier 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.

Une ordonnance du 11 mars 2022 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 23 mai 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Alexia Lemaire, *loco* M^e Alix Burghelle-Vernet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Alissia Paul, *loco* M^e Elisabeth Derriks, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Alain Lefèbvre, premier 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

Le 31 mars 2016, le requérant a introduit une demande de séjour en tant que père d'un enfant belge.

Le 10 mai 2016, la partie adverse a pris une décision de non prise en considération de cette demande.

Cette décision a été annulée par un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers n° 213.047 du 27 novembre 2018.

Le 28 mai 2019, suite à l'arrêt précité, la partie adverse a adopté une décision de refus de séjour.

Cette décision a été annulée par un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers n° 233.816 du 10 mars 2020.

Entre-temps, le 15 février 2018, le requérant a introduit une nouvelle demande de séjour en tant que père d'un enfant belge.

Le 2 août 2018, la partie adverse a pris une décision de non prise en considération de la demande de séjour et de retrait de l'annexe 19^{ter}.

Le 9 janvier 2020, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté la requête en annulation dirigée contre la décision du 2 août 2018 par l'arrêt attaqué n° 230.958.

IV. Le moyen unique

Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique de la violation « de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, la Charte); de l'article 39/56, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après, la loi du 15 décembre 1980); des principes généraux prescrivant le droit d'accès à la justice, le droit à un recours effectif, le droit de la défense et du contradictoire ».

Dans une première branche, le requérant soutient que « le Conseil du Contentieux des Étrangers estime que le requérant ne dispose pas d'un intérêt actuel au recours dans la mesure où la partie adverse s'est, depuis l'introduction de la demande de carte de séjour du 15 février 2018, prononcée sur la demande de droit au séjour du 31 mars 2016 », que « selon le Juge du Conseil du Contentieux des Étrangers, dans la décision de refus de séjour du 28 mai 2019, la partie adverse ne s'est pas bornée à se référer à une interdiction d'entrée antérieure pour ne pas prendre la demande de carte de séjour en considération, mais a examiné si la partie requérante répondait aux conditions mises à la reconnaissance d'un droit de séjour, en qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne », que « la décision de refus de séjour de plus de trois mois prise le 28 mai 2019 est motivée, non pas sur l'existence d'une interdiction d'entrée antérieure comme l'indique erronément le Conseil du Contentieux des étrangers, mais bien sur base de la menace que représente le requérant pour l'ordre public », que « cette décision a été prise en application de l'article 43 de la loi du 15 décembre 1980 tandis que la décision de retrait d'annexe 19^{ter} prise le 2 août 2018 est motivée en raison du fait que le requérant a fait l'objet d'une interdiction d'entrée de 5 ans notifiée le 4 février 2013 et qu'il n'apporte pas la preuve du lien de dépendance entre lui et son enfant mineur », que « dans la décision de retrait d'annexe 19^{ter} du 2 août 2018, il convient de considérer que la partie adverse n'a pas refusé la demande de séjour sollicitée », que « bien qu'évoquant formellement les articles 40^{bis}, 40^{ter} et 47/1 de la loi du 15

décembre 1980 et bien qu'analysant l'existence d'une éventuelle relation de dépendance entre la partie requérante et la personne rejointe, ce qui aurait pu être considéré comme relevant du pouvoir d'appréciation de la partie adverse, cette dernière a en réalité refusé de prendre la demande du requérant en considération en raison de l'interdiction d'entrée qu'elle estimait en vigueur, ce que ni la loi du 15 décembre 1980 ni l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers n'autorisent à faire », que « le requérant avait donc un intérêt à ce que le Conseil du Contentieux des Étrangers constate l'illégalité de la décision du 2 août 2018 », que « dès lors qu'il s'agit de deux décisions distinctes qui se basent sur des motifs distincts, le requérant dispose bien d'un intérêt actuel à voir le Conseil du Contentieux des Étrangers statuer sur son recours et notamment sur les illégalités évoquées au terme de celui-ci », que « de plus, son intérêt est d'autant plus actuel que l'annulation éventuelle de la décision de refus de séjour du 28 mai 2019 n'implique pas que la partie adverse ne puisse plus adopter une nouvelle décision de refus de séjour basée sur les mêmes motifs que ceux invoqués dans la décision de retrait d'annexe 19^{ter} du 2 août 2018 qui serait devenue définitive en raison de l'arrêt de rejet du Conseil du contentieux des Étrangers », que « la décision du 28 mai 2019 n'a pas eu pour effet de retirer implicitement la décision de retrait d'annexe 19^{ter} ce qui implique que cette dernière existe toujours et présenterait un caractère définitif en cas de rejet par le Conseil du Contentieux des Étrangers », que « rien ne permet d'assurer au requérant que la décision du 28 mai 2019 sera effectivement annulée par le Conseil du Contentieux des Étrangers », que « l'actualité de l'intérêt à agir est donc encore plus présente dès lors qu'à ce stade aucun arrêt n'a été rendu concernant la décision de refus de séjour du 28 mai 2019 » et qu'en « cas de cassation de l'arrêt attaqué, toute question de recevabilité du recours porté devant lui restant sauve, le Conseil du Contentieux des Étrangers pourrait, en fonction des moyens d'annulation invoqués devant lui, être amené à vérifier si l'acte initialement attaqué, pris au motif que le requérant avait fait l'objet d'une interdiction d'entrée antérieure et ne démontrait pas de lien de dépendance entre lui et sa fille mineure, respecte bien les enseignements de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne invoqué dans ledit acte ».

La partie adverse répond, au sujet de la première branche, que « le moyen n'est pas recevable en ce que le requérant invoque la violation de l'article 149 de la Constitution sans expliciter la manière dont le premier juge aurait violé cette disposition », que « (...) subsidiairement, il est rappelé que l'obligation de motivation prévue par l'article 149 de la Constitution est une obligation de forme (...) », que « le requérant ne prétend pas que l'arrêt entrepris ne rencontrerait pas cette obligation de motivation formelle », qu'il « se contente de prendre le contrepied de l'arrêt querellé », que « (...) le premier juge ne fait que constater que la décision visée par

le recours n° 234.551 a examiné si la partie requérante répondait aux conditions mises à la reconnaissance d'un droit de séjour, en qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union et n'est pas fondée, comme la décision du 2 août 2018 soumise à sa censure, sur la seule constatation de l'existence d'une interdiction d'entrée antérieure », qu' « ayant constaté que la décision du 2 août 2018 dont la légalité était contestée devant lui et la décision du 28 mai 2019 qui faisait l'objet du recours n° 234.551 encore pendant, reposaient chacune sur des motifs distincts, le premier juge a pu, valablement, conclure que l'impossibilité de préjuger de l'issue du recours pendant contre la deuxième décision, telle qu'invoquée par le requérant, ne suffisait pas à justifier un intérêt suffisant au recours contre la décision du 2 août 2018 qu'il critiquait », qu'en « ce que le requérant allègue de la persistance de son intérêt au recours devant le premier juge du fait que l'annulation éventuelle de la décision de refus de séjour du 28 mai 2019 n'implique pas que la partie adverse ne puisse plus adopter une nouvelle décision de refus de séjour basée sur les mêmes motifs que ceux invoqués dans la décision de retrait d'annexe 19^{ter} du 2 août 2018 qui serait devenue définitive en raison de l'arrêt de rejet du Conseil du contentieux des étrangers, l'argument est nouveau », que « n'ayant pas été invoqué devant le premier juge, ce grief — qui n'est pas d'ordre public — est irrecevable (...) », que « surabondamment, le grief manque de pertinence dès lors que, ainsi que le relève le premier juge dans l'arrêt querellé, la décision du 28 mai 2019 fait suite à l'annulation, par le Conseil du contentieux des étrangers, de la décision du 10 mai 2016 de la partie adverse qui avait refusé de prendre en considération la première demande de carte de séjour du requérant en raison d'une interdiction d'entrée antérieure », que « (...) l'argument du requérant selon lequel, en cas de cassation de l'arrêt attaqué, toute question de recevabilité du recours porté devant lui reste sauve, est purement potestatif et n'est pas de nature à justifier la cassation de l'arrêt entrepris » et que « la première branche du moyen n'est pas recevable ou, à tout le moins, pas fondée ».

En réplique, le requérant indique qu'il « a commis une erreur matérielle dans son recours en visant l'article 149 de la Constitution dans l'intitulé de la première branche », que « (...) il ressort à suffisance du recours en cassation que les dispositions en cause sont bien les articles 39/56, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que les principes généraux prescrivant le droit d'accès à la justice, le droit à un recours effectif, le droit de la défense et du contradictoire, de sorte que la partie adverse n'a pas pu être induite par cette erreur matérielle », qu'il « ressort de ce qui précède que c'est à tort que la partie adverse considère que le moyen est irrecevable », que « (...) l'argument est invoqué en cassation pour démontrer que contrairement à ce qu'a décidé l'arrêt attaqué, le requérant disposait d'un intérêt légitime à demander l'annulation de la décision de non prise en considération et d'un retrait de l'annexe

19^{ter} délivrée le 15 février 2018, prise le 2 août 2018 (...) ».

Les parties ont été interrogées à l'audience concernant la recevabilité de la première branche du moyen unique, en particulier quant au point de savoir si les critiques contenues dans cette branche visent à ce que le Conseil d'État substitue son appréciation à celle du premier juge quant à l'existence d'un intérêt actuel du requérant à l'annulation de la décision initialement entreprise. La partie requérante a fait valoir en substance qu'elle ne demande pas que le Conseil d'État substitue son appréciation à celle du premier juge mais qu'elle critique l'appréciation erronée par le Conseil du contentieux des étrangers des dispositions légales qui l'a mené à décider que la partie requérante ne disposait pas de l'intérêt requis. Elle estime qu'il s'agit d'une critique de légalité. La partie requérante expose également à titre informatif des développements intervenus postérieurement à l'arrêt attaqué. La partie adverse soutient en substance que la branche est irrecevable car la partie requérante sollicite que le Conseil d'État substitue son appréciation à celle du premier juge quant à l'existence d'un intérêt actuel du requérant à l'annulation de la décision initialement entreprise.

Dans une seconde branche, le requérant soutient que « (...) en déclarant ce recours irrecevable, le Conseil du Contentieux des Étrangers a porté atteinte au droit à un recours effectif et à l'accès à un tribunal consacré par l'article 47 de la Charte (...) », que « lorsque l'autorité prend une décision de refus de séjour de plus de trois mois dans le cadre d'une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne, elle met en œuvre le droit de l'Union », que « ceci permet donc de dire que l'article 47 de la Charte s'applique dans le cas d'espèce (...) », que « le Conseil du Contentieux des Étrangers a refusé d'examiner le recours du requérant au fond au motif qu'il ne disposait plus d'un intérêt actuel », que « comme il l'a été énoncé précédemment, le requérant disposait bien d'un intérêt actuel au traitement de son recours », qu'en « déclarant le recours irrecevable pour défaut d'intérêt actuel, le Conseil du Contentieux des Étrangers a fait preuve d'une interprétation trop formaliste de la notion d'intérêt à agir et a ainsi privé le requérant de son droit à voir son recours examiné au fond », que « le Conseil du Contentieux des Étrangers a restreint de manière disproportionnée le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 47 de la Charte ainsi que par les principes généraux prescrivant le droit d'accès à la justice et le droit à un recours effectif », que « le requérant n'a pas pu faire entendre sa cause de manière équitable et devant un tribunal indépendant et impartial », que « dans l'arrêt attaqué, le Conseil du Contentieux des Étrangers observe que la date la plus ancienne à partir de laquelle la durée du séjour pourrait être calculée est celle de l'introduction de la demande de carte de séjour, ayant donné lieu, finalement, à la décision visée par le recours n° 234 551 », que « ce faisant, le

Conseil du Contentieux des Étrangers préjuge de l'issue de ce recours » et que « d'une part, rien ne permet de dire que le Conseil du Contentieux des Étrangers va annuler la décision de refus du 28 mai 2019 et d'autre part, quand bien même la décision serait annulée, il n'y a aucune garantie que la partie adverse octroie finalement le séjour au requérant ».

La partie adverse répond, au sujet de la seconde branche, que « le moyen est irrecevable en ce que le requérant invoque la violation de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux », qu'aux « termes de l'article 51 de la Charte, celle-ci n'est applicable que lorsque les Etats membres ont mis en œuvre le droit de l'Union, ce qui n'est pas le cas en l'espèce », que « la décision querellée devant le premier juge fait suite à une demande de regroupement familial introduite sur base de l'article 40ter, § 2, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 par le requérant en sa qualité d'auteur d'un enfant mineur belge, lequel n'avait pas exercé son droit à la libre circulation », que « cette disposition est une disposition de droit interne, de sorte qu'à défaut de mettre en œuvre le droit de l'Union, la Charte ne s'applique pas à la présente cause », que « le requérant n'a nullement invoqué la violation de cette disposition devant le premier juge bien qu'il ait été expressément invité à présenter ses moyens de défense quant à son intérêt à agir », que « s'agissant d'un argument nouveau, qui pouvait être invoqué devant le premier juge, il ne peut être invoqué pour la première fois en degré de cassation », que « (...) quant à la violation de l'article 6 de la CEDH, la contestation portée par le requérant devant le premier juge ne porte ni sur un droit civil ni sur une accusation en matière pénale, de sorte que le moyen est irrecevable à cet égard », que « (...) le droit au recours effectif, tel que consacré à l'article 13 de la CEDH, n'implique pas qu'un recours dont l'une des conditions de recevabilité n'est pas remplie, doive être déclaré recevable et traité au fond », que « (...) le requérant soutient encore qu'il n'a pas pu faire entendre sa cause de manière équitable et devant un tribunal indépendant et impartial (...) ce grief n'est pas recevable, l'article 6 CEDH n'étant pas applicable en la présente espèce, ainsi qu'il a été indiqué, il manque de pertinence et de sérieux », que « (...) le premier juge ne préjuge nullement de l'issue du recours n° 234.551 mais se contente de répondre à un argument, purement hypothétique, du requérant, reposant sur l'éventuelle issue favorable de son recours contre la décision de 2 août 2019 » et que « le requérant reste en défaut d'établir en quoi il n'aurait pas pu faire entendre sa cause de manière équitable et devant un tribunal indépendant et impartial ».

En réplique, le requérant expose que « l'article 47 et les garanties procédurales prévues par la directive 2004/38/CE s'appliquent indistinctement aux citoyens de l'Union et leur famille, et aux membres de la famille de Belges qui n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation, dès lors que le législateur belge a décidé

d'appliquer le même traitement aux situations purement internes et à celles régies par la directive », que « (...) le droit d'accéder à un tribunal consacré par l'article 47 de la Charte étant l'un des aspects particuliers du droit à un tribunal également garanti par l'article 6, § 1^{er} de la CEDH et l'article 47 de la Charte s'inspirant des articles 6 et 13 de la CEDH qui sont des dispositions d'ordre public, il y a lieu de considérer que le moyen est d'ordre public », que « si par impossible votre Conseil devait s'interroger sur le caractère d'ordre public de ce moyen, il s'impose alors de savoir si l'article 47 de la Charte qui consacre le droit à un recours effectif et à l'accès à un tribunal, 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 de l'article 47 de la Charte, 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 », qu'il « y aurait dès lors (lieu d'interroger à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne) » et que « (...) (l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) a été mentionné par le requérant parce que l'article 47 de la Charte s'inspire des articles 6 et 13 de la CEDH (...) ».

Appréciation

Première branche

Par les griefs énoncés dans la première branche, le requérant ne soutient pas que le Conseil du contentieux des étrangers aurait méconnu la notion d'intérêt au recours visée à l'article 39/56 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. En particulier, il ne reproche pas au juge d'avoir décidé illégalement que l'intérêt au recours visé par la disposition précitée doit être actuel.

Le requérant demande en substance au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle du Conseil du contentieux des étrangers quant au fait de savoir s'il se prévalait d'un intérêt actuel à l'annulation de l'acte initialement attaqué et de décider à sa place que le requérant disposait bien d'un tel intérêt.

Le Conseil d'État, statuant en cassation, n'est pas un juge d'appel. Il n'est pas compétent pour recommencer le procès qui a eu lieu devant le Conseil du contentieux des étrangers et pour statuer à sa place sur la recevabilité du recours formé contre l'acte initialement attaqué.

Les critiques, contenues dans la présente branche, qui ne dénoncent pas

une violation de la notion légale d'intérêt au recours mais qui visent à ce que le Conseil d'État substitue son appréciation à celle du premier juge, au regard des faits de la cause, quant à l'existence d'un intérêt actuel du requérant à l'annulation de la décision initialement entreprise, sont irrecevables. La première branche est donc irrecevable.

Seconde branche

Le requérant ne soutient pas qu'il rejoint un Belge ayant fait usage de sa liberté de circulation. Le droit de l'Union européenne n'est donc pas applicable à la situation en cause qui est purement interne. Par ailleurs, le législateur belge n'est pas compétent pour étendre seul le champ d'application du droit européen. La seconde branche est irrecevable en ce qu'elle est prise de la violation de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il n'y a donc pas lieu d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel.

En outre, le droit au recours effectif n'implique pas que le législateur ne puisse subordonner la recevabilité du recours à l'existence d'un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué. Le requérant n'explique pas pourquoi le Conseil du contentieux des étrangers aurait méconnu la portée de la notion légale d'intérêt au recours. Pour le surplus, comme cela a déjà été exposé lors de l'examen de la première branche, le Conseil d'État, statuant en cassation, n'est pas un juge d'appel. Il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle du Conseil du contentieux des étrangers et pour décider à sa place si, au regard des faits de la cause, l'intérêt du requérant à l'annulation de l'acte initialement attaqué était actuel.

L'exposé d'un moyen de cassation, prescrit par l'article 3, § 2, 9°, de l'arrêté royal 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, requiert non seulement d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées mais également d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que le requérant expose l'entière de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques. Le requérant n'explique pas pourquoi l'arrêt attaqué aurait violé ses droits de la défense et du contradictoire. Sur ce point, la branche est irrecevable.

De même, le requérant n'indique pas quelle disposition aurait été enfreinte en raison du fait qu'il n'aurait pas « pu faire entendre sa cause de manière équitable et devant un tribunal indépendant et impartial ». À supposer que le requérant se prévale de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de

l'homme et des libertés fondamentales, sa critique est irrecevable dès lors que la contestation ne porte pas sur des droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale.

Par ailleurs, le Conseil du contentieux des étrangers n'a pas émis de préjugé. Il n'a pas considéré que la décision du 28 mai 2019 serait annulée et qu'en cas d'annulation, la partie adverse octroierait le séjour au requérant. Le premier juge a seulement apprécié l'intérêt au recours « au regard des conditions de consolidation d'un tel droit de séjour, et donc, implicitement, de l'article 42^{quinquies} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

La seconde branche est donc pour partie irrecevable et pour partie non fondée.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

Il y a lieu d'accorder à la partie adverse qui a obtenu gain de cause et qui la sollicite une indemnité de procédure à charge de la partie requérante. Il convient de la réduire au montant minimum dès lors que le requérant bénéficie de l'assistance judiciaire. Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 140 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
9 juin 2022 par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet