

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.463 du 13 septembre 2022

A. 230.963/XI-23.022

En cause : **l'État belge**, représenté par
le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e François MOTULSKY, avocat,
avenue Louise 284/9
1050 Bruxelles,

contre :

XXX.

LE CONSEIL D'ÉTAT,

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 mai 2020, l'État belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration sollicite la cassation de l'arrêt n° 235.329 du 20 avril 2020 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 220.489/III.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 13.862 du 14 août 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^{me} Laurence Lejeune, 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 24 juin 2022 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 5 septembre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Milena Eljaszuk, *loco* M^e François Motulsky, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pauline Delgrange, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son 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

Il ressort des constatations de l'arrêt attaqué que la partie défenderesse est arrivée en Belgique à une date indéterminée.

Le 5 novembre 2011, elle a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Le 3 janvier 2012, la partie requérante l'a autorisé au séjour temporaire et lui a délivré une carte A valable jusqu'au 21 janvier 2013. Cette autorisation a été prorogée chaque année jusqu'au 13 décembre 2017.

Le 30 octobre 2017, la partie défenderesse a introduit une demande de prorogation de son autorisation ainsi qu'une demande d'octroi d'une autorisation de séjour illimitée.

Le 8 mars 2018, la partie requérante a adopté un ordre de quitter le territoire et une décision de rejet de la demande d'autorisation de séjour.

L'ordre de quitter le territoire a fait l'objet d'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers qui, par l'arrêt attaqué, a décidé de l'annuler.

IV. Moyen unique de cassation

IV.1. Thèse des parties

A. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, unique, de la violation des articles 13, § 3, et 62, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du principe général de droit *audi alteram partem* et de l'erreur de droit.

Elle expose que le premier juge a considéré qu'elle avait méconnu le droit de la partie défenderesse d'être entendue, en application de l'article 62, § 1^{er}, de la loi susmentionnée, ce qui a emporté une violation de l'article 74/13 de la même loi, car, ayant connaissance de l'incapacité de travail de la partie défenderesse, elle devait l'interroger sur son état de santé.

Elle note que l'acte initialement attaqué a été adopté en application de l'article 13, § 3, 1^o et 2^o, de la loi du 15 décembre 1980 précitée; que cet acte fait suite à une demande de renouvellement du titre de séjour valable jusqu'au 13 décembre 2017, introduite le 30 octobre 2017; que le premier juge a analysé cet acte comme une décision mettant fin au séjour et non comme un refus de renouvellement; que le premier juge rappelle que l'ordre de quitter le territoire adopté sur la base de l'article 13 de la loi poursuit un double objectif : décision mettant fin à une autorisation de séjour et décision d'éloignement; et que sur la base de cette confusion, le premier juge a estimé que l'article 62, § 1^{er}, de la loi devait s'appliquer en l'espèce.

Elle indique que les travaux préparatoires de l'article 62, § 1^{er}, précisent que le droit d'être entendu ne trouve pas s'appliquer en cas de demande de renouvellement ou de prolongation de séjour ou de demande de changement de statut de séjour; qu'il peut en être déduit que l'article 62, § 1^{er}, ne s'applique que lorsque l'administration prend une décision de fin de séjour de sa propre initiative, *quod non*, de sorte que le juge se méprend sur la nature de l'acte initialement attaqué; et que l'article 62, § 1^{er}, ne pouvait s'appliquer au cas d'espèce, dès lors que la décision fondée sur l'article 13, § 3, résulte d'une demande de prorogation de séjour introduite par l'administré et n'est pas prise d'initiative par l'administration.

Elle ajoute que, puisqu'il ne s'agit pas d'une décision prise d'initiative par l'administration, cette dernière ne devait pas inviter la partie défenderesse à exprimer son point de vue en application du principe général de droit *audi alteram partem*; que la partie défenderesse a eu, à l'occasion de l'introduction de sa demande, la possibilité de faire valoir tous les éléments qu'elle jugeait pertinents; que le Conseil d'Etat en a décidé ainsi dans son arrêt n° 244.987 du 27 juin 2019; et que le premier juge a méconnu ce principe en estimant que la partie requérante, informée de l'incapacité de travail de la partie défenderesse, devait lui offrir une seconde chance de faire valoir tous les éléments relatifs à son état de santé.

Elle avance que l'examen de l'état de santé, en application de l'article 74/13 de la loi, a pris en compte tous les éléments portés à sa connaissance; que l'acte initialement attaqué, qui fait suite à une demande de prorogation, n'était pas de nature à surprendre la partie défenderesse; que cette dernière ne pouvait ignorer qu'en cas de non-respect des conditions de renouvellement et au vu de sa situation administrative, un ordre de quitter le territoire pouvait être pris à son égard et que sa situation allait donc être examinée au regard des critères visés à l'article 74/13 de la loi; qu'il appartenait à la partie défenderesse de faire valoir spontanément tous les éléments médicaux dans sa demande de renouvellement; et qu'il n'appartenait pas à la partie requérante d'engager un débat avec la partie défenderesse.

Elle considère que le premier juge, qui décide que la partie requérante devait, en application de l'article 62, § 1^{er}, de la loi, interroger la partie défenderesse sur son état de santé pour pouvoir statuer conformément à l'article 74/13, méconnaît le droit d'être entendu et l'article 62, § 1^{er}, susmentionné.

Elle expose, dans son mémoire en réplique, qu'il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi du 24 février 2017 que son raisonnement prend en considération le principe général de droit de l'Union européenne du droit d'être entendu et la jurisprudence européenne y relative; que les exceptions au droit d'être entendu prévues par la loi du 15 décembre 1980 s'inspirent de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne; et qu'il ne peut donc être soutenu qu'il s'agirait d'une violation du droit de l'Union européenne.

Interrogée sur la recevabilité du moyen en tant qu'il est pris de la violation de l'article 13, § 3, de la loi du 15 décembre 1980, elle indique que le Conseil du contentieux des étrangers s'est fondé sur un postulat erroné concernant l'interprétation à donner à cette disposition et aurait considéré que l'acte initialement attaqué aurait été pris d'initiative.

B. Thèse de la partie défenderesse

La partie défenderesse répond que l'ordre de quitter le territoire du 8 mars 2018, acte initialement attaqué, est une décision mettant fin à son séjour; que les étrangers ne sont pas informés de la démarche que l'administration estime qu'ils doivent accomplir, à savoir déposer l'équivalent d'une « demande de régularisation exhaustive » à chaque demande de prolongation; et que le courrier adressé par l'administration à l'occasion de la prolongation d'une carte de séjour mentionne, au contraire, un nombre limité d'éléments.

Elle ajoute qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que le droit d'être entendu est un principe général de droit applicable à toutes les mesures d'éloignement, et cite l'arrêt rendu dans l'affaire C-277/11; que, depuis l'adoption de la directive 2008/115/CE, les mesures d'éloignement tombent dans le contentieux européen; que les Etats doivent permettre aux intéressés d'être valablement entendus dans le cadre de la procédure relative à leur demande de séjour ou sur l'irrégularité de leur séjour; que, selon la Cour de justice, toute obligation de quitter le territoire est le résultat d'un constat de l'irrégularité du séjour; que le droit d'être entendu doit donc être respecté; que le raisonnement de la partie requérante viole ce principe; que la jurisprudence de la Cour ne prévoit pas d'exception lorsque la mesure d'éloignement est aussi une décision mettant fin au séjour; que le droit d'être entendu est donc applicable; que la Cour de justice considère, dans l'arrêt Boudjlida, que le droit d'être entendu doit permettre à l'administration d'instruire le dossier et de motiver correctement sa décision; qu'étant donné que ces éléments ne sont pas nécessairement à disposition de l'administration lorsqu'elle examine une demande de prolongation d'un titre de séjour, elle doit entendre la personne concernée afin d'être en mesure de prendre une décision correctement motivée; que le principe de primauté du droit européen est un principe fondamental; que l'interprétation selon laquelle il n'y a pas lieu d'entendre l'étranger qui demande la prolongation de son droit de séjour, car ce dernier aurait communiquer d'initiative tous les motifs justifiant qu'il puisse rester, est contraire au droit européen; que sa situation est différente de celle visée dans l'arrêt n° 244.987 du 27 juin 2019 puisque son droit de séjour a systématiquement été prolongé sur la base des mêmes éléments que ceux communiqués lors de l'introduction de sa dernière demande; qu'elle ne pouvait donc pas s'attendre à devoir faire valoir des éléments supplémentaires; et que le droit d'être entendu devait donc être respecté par la partie requérante.

A l'audience, elle indique que la requête n'expose pas en quoi l'arrêt attaqué violerait l'article 13, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 et que le moyen est donc irrecevable en tant qu'il vise cette disposition. Elle ajoute que l'arrêt attaqué annule l'acte initialement attaqué au motif que les cinquième et sixième branches du moyen unique d'annulation sont fondées et que, puisque le moyen de cassation ne concerne que la problématique juridique examinée dans la sixième branche, l'arrêt resté motivé par le constat que la cinquième branche était fondée. Elle conclut de ce dernier argument que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt.

IV.2. Appréciation du Conseil d'Etat

A. Quant à la recevabilité partielle du moyen

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 ou d'en trouver le fondement légal. Il appartient par ailleurs au requérant d'exposer, pour chaque grief qu'il formule, la règle de droit qui aurait été violée par l'arrêt entrepris, le Conseil d'Etat n'ayant pas pour mission de déterminer, parmi les règles visées dans le moyen, celle dont la violation serait la plus adéquate par rapport à la critique formulée.

En l'espèce, le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de l'article 13, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à défaut d'exposer en quoi cette disposition aurait été méconnue par l'arrêt attaqué. En aucun passage, la requête ne formule la critique émise à l'audience.

Le moyen est, par ailleurs, imprécis et partant irrecevable en tant qu'il invoque l'erreur de droit.

Enfin, il ressort des points 3.1 à 3.6 de l'arrêt attaqué que le Conseil du contentieux des étrangers a intimement lié l'examen de la cinquième et de la sixième branches du moyen d'annulation. Outre que l'exception d'irrecevabilité est soulevée pour la première fois à l'audience et n'a pu être discutée par la partie requérante, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, en présence de motifs examinés de la sorte par le

premier juge, de déterminer si ce dernier aurait adopté la même décision sur la base d'un seul de ceux-ci. L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie défenderesse est donc rejetée.

B. Quant au fond

L'article 62, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 précitée dispose :

« Lorsqu'il est envisagé de mettre fin au séjour ou de retirer le séjour d'un étranger qui est autorisé ou admis à séjourner plus de trois mois sur le territoire du Royaume ou qui a le droit d'y séjourner plus de trois mois, l'intéressé en est informé par écrit et la possibilité lui est offerte de faire valoir les éléments pertinents qui sont de nature à empêcher ou à influencer la prise de décision. L'intéressé dispose d'un délai de quinze jours, à partir de la réception de l'écrit visé à l'alinéa 1^{er}, pour transmettre les éléments pertinents par écrit. Ce délai peut être réduit ou prolongé si cela s'avère utile ou nécessaire à la prise de décision, compte tenu des circonstances propres au cas d'espèce. L'obligation prévue l'alinéa 1^{er} ne s'applique pas dans les cas suivants :
1° si des motifs intéressant la sûreté de l'Etat s'y opposent;
2° si les circonstances particulières, propres au cas d'espèce, s'y opposent ou l'empêchent, en raison de leur nature ou de leur gravité;
3° l'intéressé est injoignable. »

Le passage de l'exposé des motifs relatif à cette disposition énonce notamment que :

« Il y a lieu de souligner que, conformément à la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers et du Conseil d'Etat, le droit d'être entendu ne trouve pas à s'appliquer lorsqu'il est envisagé de prendre une décision de refus de séjour suite à l'introduction d'une demande par un étranger (CCE, 9 mars 2015, n° 140.554, point 3.4; CCE, 19 novembre 2015, n° 156.693; CE, 9 octobre 2007, n° 175.502). Lorsqu'il introduit une demande de séjour, l'étranger a eu l'occasion et avait même l'obligation de faire valoir tous les éléments qu'il jugeait utiles. Il en va de même en cas de demande de renouvellement ou de prolongation du séjour ou de demande de changement de statut de séjour. » (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 2016-2017, n° 2215/001, pp. 51-52).

L'obligation d'audition prévue par cette disposition légale n'est donc pas applicable à l'hypothèse où comme en l'espèce, le requérant ne met pas fin au séjour ou ne retire pas le séjour d'initiative mais où il prend une décision de refus de renouveler le séjour à la suite d'une demande introduite par l'étranger.

Dès lors qu'une telle décision n'entre pas dans le champ d'application de l'article 62, alinéa 1^{er}, précité, il est indifférent qu'elle ne soit pas mentionnée parmi les exceptions énoncées par l'alinéa 2 de cette disposition, qui ne peuvent concerner que des décisions visées à l'alinéa 1^{er}.

L'arrêt attaqué, qui repose sur le motif selon lequel l'article 62, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 imposait de permettre à la partie défenderesse de faire

valoir les éléments pertinents qui sont de nature à empêcher ou à influencer la prise de décision, méconnaît donc cette disposition.

Le moyen est fondé.

Si l'arrêt attaqué indique que les cinquième et sixième branches du moyen d'annulation, sur la base desquelles le Conseil du contentieux des étrangers estime le recours fondé et annule l'acte initialement attaqué, invoquaient respectivement la « violation de l'article 74/13 de la loi des étrangers et de l'article 3 de la CEDH en ce que la décision attaquée ne tient pas compte de problèmes de santé du requérant » et la « violation du droit d'être entendu en ce que la partie adverse n'a pas permis au requérant de faire valoir de manière effective ses problèmes de santé », il ressort des points 3.4 et 3.5 dudit arrêt que le premier juge a fondé son raisonnement sur la violation de l'article 62, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 précitée et non sur la violation du droit d'être entendu, qui n'a donc pu être violé.

Par ailleurs, dès lors que le Conseil du contentieux des étrangers n'a pas fait application des règles relatives au droit d'être entendu dégagées par la Cour de justice de l'Union européenne, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'examiner, à titre subsidiaire, si ces règles justifient la décision rendue par le premier juge.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure. La partie défenderesse sollicite que celle-ci soit fixée à son montant minimal état donné que son conseil intervient dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne.

La partie défenderesse, qui a indiqué à l'audience qu'elle n'a pas bénéficié de l'assistance judiciaire devant le Conseil du contentieux des étrangers, ne fournit toutefois aucun élément permettant d'étayer l'argument selon lequel elle bénéficierait de l'aide juridique de deuxième ligne devant le Conseil d'Etat, de sorte qu'il n'y a pas lieu de faire droit à sa demande.

Il convient donc de fixer l'indemnité de procédure à son montant de base de 770 euros.

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

Article 1^{er}.

L'arrêt n° 235.329 du 20 avril 2020 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 220.489/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.

L'affaire est renvoyée devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie défenderesse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 220 euros, sont également mis à charge de la partie défenderesse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 13 septembre 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