

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.575 du 24 mai 2023

A. 231.178/XI-23.053

En cause : **1. XXX,**
 2. XXX,
 agissant tous deux en leur nom propre et
 au nom de leurs enfants mineurs
 XXX et XXX,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Rose-Marie SUKENNIK et
 Ronald FONTEYN, avocats,
 rue de Florence 13
 1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 juillet 2020, XXX, XXX, agissant en leur nom propre et au nom de leurs enfants mineurs XXX et XXX, ont sollicité la cassation de l'arrêt n° 236.071 du 28 mai 2020 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 207.499/VII.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 13.890 du 4 septembre 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 régulièrement 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 6 mars 2023 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 17 avril 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Ronald Fonteyn, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Milena Eljaszuk, *loco* M^e François Motulsky, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus 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 utiles à l'examen de la cause

Le 17 août 2016, les requérants ont introduit une demande d'autorisation de séjour en application de l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Le 13 juin 2017, la partie adverse a déclaré cette demande recevable mais non fondée et a pris à l'égard des requérants deux ordres de quitter le territoire.

Les requérants ont formé contre ces trois décisions une requête en suspension et en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Cette requête a été rejetée par l'arrêt attaqué le 28 mai 2020.

IV. Recevabilité du recours

Thèse de la partie adverse

À l'audience, la partie adverse annonce pour la première fois que les requérants auraient obtenu une autorisation de séjour et que les ordres de quitter le territoire auxquels ils étaient soumis, auraient en conséquence disparu de l'ordonnancement juridique. Elle estime que les requérants n'ont plus d'intérêt au présent recours.

Appréciation

Sans qu'il soit besoin de statuer sur l'intérêt au recours que la partie adverse conteste de manière excessivement tardive, il suffit de relever que le recours doit être rejeté car le moyen unique n'est pas fondé pour les motifs exposés dans le point V du présent arrêt.

V. Le moyen unique

Les requérants prennent un moyen unique de la violation « 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 5, 6.6 et 12.1. 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, lus à la lumière des considérants 6, 11 et 22 de la même directive et de la violation consécutive de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

Thèses des parties

Les requérants soutiennent que « (...) en décidant que l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 ne contient pas une obligation de motivation formelle, l'arrêt attaqué méconnaît toutefois cette disposition, telle qu'elle doit être interprétée à la lumière des articles 5, 6.6 et 12.1. de la directive 2008/115/CE, dite directive retour, que cette disposition transpose en droit belge », que « l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 dispose pour rappel que “Lors de la prise d'une décision d'éloignement, le ministre ou son délégué tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, et de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné” », que « cette disposition a été insérée sous le titre III^{quater} de la loi du 15 décembre 1980, intitulé “Dispositions applicables au retour des ressortissants d'un

pays tiers en séjour illégal sur le territoire” par l’article 20 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers », que « cette modification légale avait notamment pour objet de transposer partiellement la directive 2008/115/CE, dite directive retour (...) », que « la lecture combinée (des articles 5, 6 et 12.1. de la directive 2008/115/CE) implique que la directive retour permet qu’un État membre adopte une décision portant sur la fin du séjour en même temps qu’une décision de retour, comme en l’espèce un ordre de quitter le territoire, pour autant que les garanties procédurales prévues dans ladite directive soient respectées », que « l’article 12.1 de la directive implique à cet égard que les décisions de retour ou d’éloignement indiquent, dans leur forme, les motifs de fait et de droit qui la fondent, sauf certaines exceptions particulières dont il n’a pas été démontré qu’elles s’appliquaient en l’espèce », qu’ « à peine de rendre inefficace le prescrit de l’article 5 précité de la directive 2008/115/CE, les motifs de fait ou de droit doivent par ailleurs rencontrer les éléments que cette dernière disposition impose à l’État membre de prendre nécessairement en compte, à savoir l’intérêt supérieur de l’enfant, sa vie familiale et son état de santé », que « le caractère irrégulier du séjour ne peut suffire, au titre de la directive retour, à justifier de manière automatique, et sans tenir compte des autres facteurs précités, la délivrance d’un ordre de quitter le territoire - votre Conseil a d’ailleurs déjà estimé que la compétence de la partie adverse pour l’adoption d’un ordre de quitter le territoire n’était pas une compétence liée, l’examen du respect des droits fondamentaux devant toujours être réalisé », que « l’autorité administrative compétente doit par conséquent démontrer qu’elle a effectivement tenu compte de ces éléments au travers de la motivation formelle de la décision de retour elle-même, ce qui n’est pas le cas en l’espèce », que « les requérants ne sont pas sans ignorer l’arrêt 242.591 prononcé par votre Conseil le 10 octobre 2018 dans lequel celui-ci décide en substance que l’article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit uniquement que l’intérêt supérieur de l’enfant, sa vie familiale et son état de santé sont pris en compte, mais qu’il n’implique pas d’obligation de motivation particulière à cet égard », que « votre Conseil en a déduit que le Conseil du contentieux des étrangers n’est donc pas limité, dans son contrôle de légalité, à l’examen des motifs exprès de la décision attaquée », que « l’interprétation de l’article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 ne peut toutefois pas être abstraite de celle des articles 5 et 12 de la directive retour que cette disposition transpose en droit belge », qu’ « il découle d’une lecture combinée des articles 5 et 12 précités qu’une décision de retour, tel un ordre de quitter le territoire, doit indiquer ses motifs de fait et de droit, et donc également les éléments que l’article 5 impose de prendre en compte », que « cela implique par conséquent une obligation de motivation formelle de la balance des intérêts que la directive impose à la partie adverse d’effectuer », que « conformément à l’article 267 du traité sur le

fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), votre Conseil ne pourrait donc rejeter le présent recours sans avoir au préalable interrogé la Cour de justice de l'Union européenne sur l'interprétation à donner aux dispositions pertinentes de la directive précitée » et que « cette question préjudicielle pourrait être libellée comme suit : “L'article 12.1 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 Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, combiné avec l'article 5 de cette même directive, doit-il être interprété comme imposant aux autorités administratives compétentes en matière d'adoption d'une décision de retour ou d'éloignement une motivation formelle, soit l'indication dans la décision elle-même des motifs de fait et de droit, portant sur les éléments relatifs à l'intérêt supérieur de l'enfant, la vie familiale, l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers et le principe de non-refoulement ?” ».

La partie adverse répond que « les requérants invoquent la violation tant de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que de l'article 6.6 de la directive 2008/115/UE sans pour autant expliquer *in concreto* de quelle manière l'arrêt attaqué aurait, en l'espèce, méconnu ces dispositions », que « quant à l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, s'agissant d'une norme internationale, est irrecevable le moyen qui, comme en l'espèce, invoque la violation d'une convention internationale sans viser également la violation de la loi portant approbation de cette convention », que « s'agissant de la prétendue violation des articles 5 et 6.6 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 Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, transposés en droit interne, les demandeurs en cassation ne prétendent pas à une transposition incorrecte desdites dispositions, de sorte que le moyen ne peut être tenu pour recevable quant à ce », qu'« *in fine*, l'on peut s'interroger sur la recevabilité de la question préjudicielle développée en termes de moyen mais non reproduite, en tant que telle, dans le dispositif du recours », que « le moyen n'est pas recevable sous ces aspects », que « pour le surplus, c'est à juste titre que le premier juge a relevé que l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 n'impose pas d'obligation de motivation formelle dans le chef de l'autorité administrative compétente mais une simple prise en considération des critères y visés (...) », qu'« il ressort (des articles 5 de la directive 2008/115/CE et 74/13 de la loi du 15 décembre 1980) que l'autorité administrative compétente dans le cadre d'une décision “retour”, avant la prise d'une telle décision, doit prendre en considération les critères y énumérés, tels que l'intérêt supérieur de l'enfant, la vie familiale et l'état de santé », qu'« aucune obligation explicite de motivation formelle d'une décision d'éloignement quant à ces aspects ne peut se déduire desdites dispositions »,

qu' « il ressort seulement une obligation de diligence dans le chef de l'autorité administrative », qu' « en ce qui concerne le postulat des requérants selon lequel il ressortirait de l'interprétation de l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 à la lumière de l'article 5 combinée avec l'article 12.1 de la directive 2008/115 qui impose une obligation de motivation en fait et en droit des décisions retour qu'il existerait une obligation de motivation formelle d'une décision d'éloignement au regard des critères de l'article 74/13, les requérants se méprennent quant à ce », qu'« effectivement, leur argumentaire manque en droit », que « la partie défenderesse observe que l'obligation de motivation en droit et en fait des décisions d'éloignement prévue par l'article 12.1 de la directive 2008/115 concerne la décision d'éloignement elle-même et non pas la phase préparatoire d'une telle décision que constitue l'examen des critères prévus à l'article 74/13 précité », que « les critères énoncés à l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 doivent être pris en considération avant la prise d'une éventuelle décision d'éloignement », que « l'obligation de motivation formelle imposée par l'article 12.1 de la directive 2008/115 concerne la décision d'éloignement elle-même », qu'« il s'agit de deux phases distinctes de la procédure », qu'« une décision d'éloignement d'un étranger en séjour irrégulier, en droit belge, est prise en application de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 qui envisage différentes hypothèses dans le cadre desquelles un étranger peut être invité à quitter le territoire, tel qu'en espèce », que « l'obligation de motivation formelle d'un acte administratif n'emporte pas une obligation d'exposer les motifs des motifs », que « cette limitation de l'obligation de motivation s'impose également dans le cadre d'une décision d'éloignement, tel que jugé récemment par le Conseil du contentieux des étrangers (...) », que « la motivation d'une décision d'éloignement visant une des hypothèses reprises à l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980, appliquée au cas d'espèce, est suffisante au regard de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs », qu'« en l'espèce, les décisions d'éloignements étaient justifiées par l'application de l'article 7, alinéa 1^{er}, 1^o, constatant que les demandeurs demeurent sur le territoire du Royaume sans être porteurs de documents requis, de telle manière qu'elles répondent aux critères de motivation énoncés à l'article 12.1 de la directive 2008/115 », que « les critères prévus par l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980, tels que relevés par le premier juge, ont été pris en considération par l'autorité administrative compétente dans le cadre de l'avis médical du 8 juin 2017 et dans le cadre d'une note de synthèse relative aux critères énoncés à l'article 74/13 du 13 juin 2017, tous deux figurant au dossier administratif des demandeurs et précédant la délivrance de l'ordre de quitter le territoire, de sorte qu'il est satisfait à l'obligation de diligence découlant de cette disposition », que « la jurisprudence de votre haute juridiction n° 242.591 du 10 octobre 2018, citée par les demandeurs selon laquelle l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 n'impose pas d'obligation de motivation formelle telle que prévue aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991

relative à la motivation formelle des actes administratifs (...) », que « les critiques des demandeurs quant à cet enseignement selon lesquelles la question de l'obligation de motivation formelle des décisions d'éloignement au regard des critères de l'article 74/13, n'a pas été examinée au regard l'article 5 combiné à l'article 12.1 de la directive 2008/115, ne changent en rien cet enseignement », que « l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 constitue la transposition en droit belge de l'article 5 de la directive 2008/115, d'une part et d'autre part, l'obligation de motivation en droit et en fait de la décision d'éloignement prévue à l'article 12.1 de la directive 2008/115 est identique à celle prévue aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs », que « partant, la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du présent litige » et qu'« au vu de tout ce qui précède, c'est à juste titre que le premier juge a décidé que l'article 74/13 n'emporte pas d'obligation de motivation formelle dans le chef d'autorité administrative compétente mais une simple prise en considération ».

Les requérants répliquent qu'ils « ont exposé *in concreto* de quelle manière l'arrêt attaqué a, en l'espèce, méconnu les dispositions visées au moyen » et que « l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont la violation était invoquée, étant identifiable et identifié sans doute raisonnable, ni la partie adverse ni votre Conseil ne peuvent se méprendre sur la règle effectivement visée (...) ». Les requérants se prévalent d'une analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour soutenir que l'approche de la partie adverse concernant la recevabilité d'un moyen de cassation est trop formaliste. Ils exposent que « l'interprétation de l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 ne peut pas être abstraite de celle des articles 5 et 12 de la directive retour que cette disposition transpose en droit belge », que « cette transposition serait incorrectement effectuée si elle contrevenait à l'interprétation qu'il convient de conférer au droit de l'Union » et qu'« au contraire de ce qu'expose la partie adverse, la réponse à la question préjudicielle suggérée départagera seule les arguments en présence et est donc indispensable à la résolution du litige ».

Appréciation

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. 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'État 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.

Les requérants n'expliquent pas pourquoi l'arrêt attaqué aurait violé l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le moyen unique est donc irrecevable en ce qu'il invoque la violation de cette disposition.

La violation de dispositions d'une directive européenne ne peut être invoquée que si ces dispositions n'ont pas été correctement transposées en droit belge et si elles sont directement applicables, c'est-à-dire si elles comportent des obligations claires et précises qui ne sont subordonnées, dans leur exécution ou dans leurs effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur. Dès lors que la requête n'indique pas en quoi les articles 5, 6.6. et 12.1. 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 auraient été mal transposés, ni n'avance que ces dispositions seraient directement applicables, le moyen unique est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de cette directive.

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 a transposé l'article 5 de la directive 2008/115/CE. L'article 74/13 prévoit, conformément à l'article 5 de cette directive, que lors de la prise d'une décision d'éloignement, le ministre ou son délégué tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, et de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné. L'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980, tout comme l'article 5 de la directive 2008/115/CE, prescrivent la prise en compte des éléments précités lors de l'adoption d'une décision d'éloignement. Ces dispositions n'imposent pas d'obligation de motivation.

Un tel devoir de motivation est prévu par l'article 12.1. de la directive 2008/115/CE. La transposition de cette disposition n'est pas opérée par l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 qui n'a pas cet objet comme cela vient d'être relevé. Elle est assurée à suffisance par les dispositions légales qui régissent la motivation formelle des décisions prises par la partie adverse, à savoir les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs ainsi que l'article 62, § 2, de la loi du 15 décembre 1980.

L'obligation de motivation formelle d'un acte administratif requiert d'exposer les motifs de fait et de droit qui le fondent. Dès lors que l'autorité doit notamment avoir égard, lors de l'adoption d'un ordre de quitter le territoire, aux éléments visés à l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980, il lui appartient d'expliquer dans la motivation de cet ordre comment elle a respecté les exigences prévues par cette disposition.

Toutefois, cette obligation de motivation n'est pas prescrite par l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 mais par les dispositions légales précitées qui régissent la motivation formelle des décisions prises par la partie adverse. En décidant que l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 impose une obligation de prise en considération des éléments qu'il vise et non une obligation de motivation, le Conseil du contentieux des étrangers n'a donc pas violé cette disposition.

Le moyen unique étant irrecevable en tant qu'il invoque la violation des articles 5 et 12.1. de la directive 2008/115/CE, il n'y a pas lieu de poser la question sollicitée par les requérants à la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de la portée de ces dispositions pour des motifs d'irrecevabilité propres à la procédure en cassation.

Par ailleurs, cette question est inutile pour la solution du présent litige dès lors que la réponse est connue. En effet, comme cela a été expliqué, l'article 12.1. de la directive 2008/115/CE impose une obligation de motivation des décisions de retour et les dispositions légales précitées qui régissent la motivation formelle des décisions prises par la partie adverse, -mais non l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980-, la contraignent, conformément à ce que prescrit l'article 12.1. précité, à expliquer dans la motivation d'un ordre de quitter le territoire comment elle a respecté les exigences prévues par l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 qui a transposé l'article 5 de la directive 2008/115/CE.

Pour les motifs qui précèdent, le moyen unique est donc pour partie irrecevable et pour partie non fondé.

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

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont mis à charge des parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 24 mai 2023 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