

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.271 du 20 décembre 2023

A. 232.502/XI-23.352

En cause : **l'État belge**, représenté par
la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Sophie MATRAY, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
M^e Julien HARDY, avocat,
rue de la Draisine 2/004
1348 Louvain-la-Neuve.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 décembre 2020, l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, demande la cassation de l'arrêt n° 245.137 du 30 septembre 2020 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 244.769/III.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.219 du 8 février 2021 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} Valérie Michiels, 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 octobre 2023 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 4 décembre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Stamatina Arkoulis, *loco* M^e Sophie Matray, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marie Hennico, *loco* M^e Julien Hardy, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, 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 7 février 2020, le requérant a exclu la partie adverse du bénéfice 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.

La partie adverse a sollicité la suspension et l'annulation de cette décision du 7 février 2020 devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Le 30 novembre 2020, le premier juge a annulé cette décision par l'arrêt attaqué.

IV. La note d'audience

À l'audience, la partie adverse a demandé que la note d'audience soit écartée dans la mesure où elle contient des éléments nouveaux.

Appréciation

La note d'audience ne contient aucun élément nouveau que la partie adverse n'a pas invoqué dans son mémoire en réponse. Il n'y a donc pas d'élément nouveau à écarter. Pour le surplus, la communication d'une telle note avant l'audience doit se comprendre comme un geste de courtoisie envers l'autre partie et le Conseil d'État, et n'est pas prise en considération comme pièce de procédure mais uniquement à titre informatif.

V. Le moyen unique

Le requérant prend un moyen unique de « la violation des articles 9^{ter} et 55/4, § 1^{er} et § 2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de la foi due aux actes et des articles 1319, 1320 et 1322 du Code Civil ainsi que des articles 155 à 158 du Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugié (ci-après Guide HCR) ».

Thèses des parties

Dans une première branche, le requérant soutient que « (...) le premier juge considère que la décision attaquée est fondée sur les articles 9^{ter} § 4 et 55/4 § 1^{er}, c) de la loi du 15 décembre 1980, soit l'hypothèse où l'étranger a commis un crime grave », que « comme il ressort de la décision d'exclusion du 7 février 2020, celle-ci est prise sur base des articles 9^{ter}, § 4 et 55/4, § 2 de la loi du 15 décembre 1980, soit l'hypothèse où l'étranger représente un danger pour la société ou la sécurité nationale » et que « le juge administratif, en considérant que la décision d'exclusion est fondée sur le paragraphe premier de l'article 55/4 de la loi viole la foi due à la décision querellée devant lui ».

Dans une seconde branche, le requérant indique que « (...) comme exposé à l'occasion de la première branche, la décision d'exclusion du 7 février 2020 n'est pas fondée sur l'existence d'un crime grave au sens de l'article 55/4, § 1^{er}, c) mais sur l'existence d'un danger pour la société ou la sécurité nationale visée à l'article 55/4, § 2 », que « le paragraphe 2 de cette disposition a été introduit par la loi du 10 août 2015 », que « la référence aux travaux parlementaires relatifs à la loi du 15 septembre 2016, insérant le premier paragraphe actuel de l'article 55/4 de la loi, n'est pas pertinente », que « ni la loi du 10 août 2015, ni les travaux préparatoires de cette loi de 2015, ni les articles 9^{ter} et 55/4 § 2 de la loi du 15 décembre 1980 ne

font référence aux articles 155 à 158 du Guide des Procédures et Critères à appliquer pour déterminer le Statut de Réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugié », qu'en « outre, il ressort de l'enseignement des arrêts M'Bodj et Abdida prononcés par la Cour de Justice de l'Union européenne le 18 décembre 2014 que l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 est une norme de droit national (...) », que « l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 étant une norme de droit national ne relevant pas de la directive 2005/85, la référence aux dispositions Guide HCR procède d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef du premier juge », que « ce dernier viole les dispositions du Guide HCR ainsi que l'article 9^{ter} de la loi », qu'en « reprochant à la partie requérante de ne pas avoir procédé à un examen minutieux de l'ensemble des éléments relatifs au crime grave de droit commun, en ce compris les circonstances atténuantes ainsi qu'à un examen de proportionnalité, en vertu du Guide des Procédures et Critères à appliquer pour déterminer le Statut de Réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugié, le premier juge a ajouté des conditions aux articles 9^{ter} et 55/4, § 2 de la loi du 15 décembre 1980 et a violé les dispositions reprises au moyen » et que « la deuxième branche du moyen est fondée ».

La partie adverse répond, au sujet des deux branches, que « la partie requérante ne peut être suivie, car elle tente en réalité de se prévaloir de ses propres carences, à savoir le flou, et la confusion, qu'elle entretient quant aux raisons pour lesquelles elle a décidé comme elle l'a fait », qu'elle « reproche en réalité au Conseil du contentieux des étrangers d'avoir répondu aux arguments et motifs invoqués par elle, dans sa décision, et dans sa note d'observations déposées devant le Conseil du contentieux des étrangers », que « certes, la décision querellée devant le Conseil du contentieux des étrangers se réfère effectivement à l'article 55/4 § 2 LE à certains endroits, mais la partie requérante, dans les motifs de la décision, semble surtout tirer des arguments propres au § 1^{er} de cette disposition, et contredit le fait qu'elle aurait entendu appliquer le § 2 (uniquement) », qu'elle « se réfère presque exclusivement à la condamnation passée de la partie adverse », qu'elle « souligne qu'il ne serait pas exigé de l'administration de prendre en considération la dangerosité actuelle du requérant pour l'ordre public ou la sécurité nationale (alors que le § 2 de l'article 55/4 LE dispose "Un étranger est aussi exclu du statut de protection subsidiaire lorsqu'il représente un danger pour la société ou la sécurité nationale", ce qui requiert manifestement une analyse de l'actualité du danger) », qu'elle « se réfère à un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers pour étayer sa position qui a été rendu au regard de ce que prévoit actuellement le § 1^{er} de l'article 54/4 LE (...) », qu'elle « se réfère à plusieurs reprises à l'article 54/4 LE, sans préciser de paragraphe », qu'elle « motive "rien n'empêche l'autorité administrative qui est saisie d'une demande

d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9^{ter}, d'exclure d'emblée un demandeur du bénéfice de cette disposition s'il existe de sérieux motifs de croire que l'intéressé a commis des actes visés à l'article 54/4 précité", ce qui se réfère manifestement à la teneur du § 1^{er} de cette disposition, et non au § 2 », que « dans la note d'observations qu'elle a déposée devant le Conseil du contentieux des étrangers, la partie requérante se référait encore à l'article 54/4 LE sans en préciser le paragraphe, et, surtout, elle faisait essentiellement état de la condamnation pour crime grave, propre au § 1^{er}, et non au § 2, dont elle se prévaut maintenant (...) », que « la partie requérante se prévalait donc très clairement de l'application de l'article 54/4 § 1^{er} LE, et du fait qu'elle en avait respecté le prescrit », que « pas un instant elle n'a fait état de ce que c'est le § 2 de cette disposition qui aurait (uniquement) été appliqué, que du contraire », que « la partie requérante se référait elle-même à l'"L'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 précise à cet égard, citant des extraits du Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugiés", et n'a jamais relevé qu'elle entendait uniquement se fonder sur le § 2 de l'article 54/4 LE, et aucunement sur le § 1^{er} et le fait que le requérant aurait commis un crime grave », qu'il « est difficilement acceptable qu'elle reproche au Conseil du contentieux des étrangers d'avoir motivé sa position sur ces points, répondant ainsi à ses propres arguments et moyens de défense », qu'on « ne peut dès lors sérieusement reprocher au Conseil du contentieux des étrangers d'avoir considéré que la partie requérante se fondait sur le § 1^{er}, et d'avoir répondu aux arguments que la partie adverse développait au regard du Guide de Procédure, et des travaux parlementaires relatifs à la loi du 15 septembre 2006 ayant inséré l'article 54/4 LE », que « si les motifs et la base légale de la décision ne coïncident pas, c'est en raison des carences de la partie requérante », que « ce constat suffirait d'ailleurs à constater l'illégalité de la décision en cause », que « la critique de la partie requérante est en tout cas totalement inopérante, dès lors que la partie requérante n'allègue pas, ni *a fortiori* ne démontre, que dans le cadre de l'application de l'article 55/4 § 2 LE, il ne s'imposait pas à elle de procéder à une analyse telle que celle que le Conseil du contentieux des étrangers lui reproche de ne pas avoir effectuée, c'est-à-dire une analyse de proportionnalité, minutieuse, répondant à l'ensemble des arguments pertinents invoqués par la partie adverse dans le cadre de sa demande 9^{ter} », qu'en « réalité, la partie requérante ne critique pas les motifs principaux, et suffisants, fondant l'annulation de sa décision (...) », que les motifs qu'elle critique sont, somme toute, surabondants » et que « le moyen n'est pas fondé ».

Le requérant réplique, concernant les deux branches, qu'il « ressort de la réponse de la partie adverse que celle-ci reconnaît que la décision querellée devant le Conseil du Contentieux des étrangers se réfère effectivement à l'article 55/4 § 2 LE »,

qu'elle « ne conteste pas non plus que le Conseil du Contentieux des étrangers ait rédigé son arrêt en estimant que la décision attaquée se fondait sur l'article 55/4 § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 », que « l'ensemble des arguments avancés en termes de mémoire en réponse constitue, en réalité, un reproche quant à la motivation de la décision originairement querellée, qui n'est dès lors pas recevable dans le cadre de cette procédure et surtout, qui ne répond nullement au premier grief tiré de la violation de la foi due à l'acte administratif », que « c'est à tort que la partie adverse affirme que la partie requérante ne critique pas le motif principal de l'arrêt tiré de l'absence d'une analyse de proportionnalité, minutieuse, répondant à l'ensemble des arguments pertinents invoqués par la partie adverse dans le cadre de sa demande 9^{ter} », que « l'arrêt querellé fonde son raisonnement relatif au reproche d'absence de prise en compte des éléments figurant dans la demande 9^{ter} ainsi que l'absence d'examen de proportionnalité exclusivement sur les articles 156 et suivants du Guide du HCR précité, auxquels les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006 font référence », que « comme exposé dans la seconde branche du moyen unique, ces dispositions ne sont pas applicables au cas d'espèce », qu'en « conséquence, l'examen imposé par le Conseil du Contentieux des étrangers ne s'applique pas en l'espèce, il n'appartenait nullement à la décision originairement querellée de procéder à cet examen » et que « le moyen unique est fondé en ses deux branches ».

Dans une note d'audience, la partie adverse expose, au sujet de la seconde branche, qu'au « vu du rapprochement voulu par le législateur entre les régimes de protection subsidiaire et de séjour pour raisons médicales (initialement voulu comme un régime de "protection subsidiaire médicale" par le législateur, qui se réfère d'ailleurs à l'article 55/4 relatif à la protection subsidiaire, cf travaux parlementaires cités par la partie requérante), il est pertinent d'avoir égard au régime juridique applicable à l'exclusion en matière de protection subsidiaire (...) », que « le Guide HCR servant d'éclairage au régime de protection subsidiaire, il ne fait aucun doute qu'il peut également servir d'éclairage au régime de "protection subsidiaire médicale" que le législateur a voulu mettre en place », que « le fait que, au regard du droit de l'Union, les motifs médicaux se distinguent de la protection subsidiaire prévue dans la directive, ne permet pas d'occulter la volonté du législateur belge d'appliquer la clause d'exclusion de manière analogue », qu'en « matière d'exclusion de la protection subsidiaire, la Cour de Justice de l'Union européenne a eu l'occasion de rappeler qu'un "examen complet de toutes les circonstances propres au cas individuel concerné" s'impose pour évaluer si on peut considérer que l'intéressé a "commis un crime grave (...) pouvant l'exclure du bénéfice de cette protection", c'est-à-dire une analyse de proportionnalité », que « plus récemment, dans un arrêt du 6 juillet 2023, la CJUE a rappelé que "l'autorité compétente de l'État membre concerné ne peut se prévaloir des causes d'exclusion prévues à l'article 12,

paragraphe 2, sous b), et à l'article 17, paragraphe 1, sous b), de la directive 2011/95, qui porte sur la commission, par le demandeur de protection internationale, d'un "crime grave", qu'après avoir procédé, pour chaque cas individuel, à une évaluation des faits précis dont elle a connaissance en vue de déterminer s'il existe des raisons sérieuses de penser que les actes commis par l'intéressé, qui remplit par ailleurs les critères pour obtenir le statut demandé, relèvent de cette cause d'exclusion, l'appréciation de la gravité de l'infraction en cause nécessitant un examen complet de toutes les circonstances propres au cas individuel concerné" », qu'elle « a ensuite exigé que soit tenu compte, aux fins d'interpréter la notion de "crime particulièrement grave" au sens de l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95, "notamment, de la peine encourue et de la peine prononcée pour ce crime, de la nature de celui-ci, d'éventuelles circonstances aggravantes ou atténuantes, du caractère intentionnel ou non dudit crime, de la nature et de l'ampleur des dommages causés par le même crime ainsi que de la procédure appliquée pour réprimer celui-ci », que « dans un autre arrêt, du même jour, la CJUE a souligné l'importance d'une analyse de proportionnalité : "l'application de cette disposition est subordonnée à ce qu'il soit établi, par l'autorité compétente, que la révocation du statut de réfugié constitue une mesure proportionnée au regard de la menace que représente le ressortissant concerné d'un pays tiers pour un intérêt fondamental de la société de l'État membre dans lequel ce ressortissant d'un pays tiers se trouve. À cette fin, cette autorité compétente doit mettre en balance cette menace avec les droits qui doivent être garantis, conformément à cette directive, aux personnes remplissant les conditions matérielles de l'article 2, sous d), de ladite directive (...)" », qu'il « s'agisse d'exclusion ou de révocation, le même principe de proportionnalité encadre l'action de l'administration » et que « c'est donc à raison que le premier juge a reproché à la partie requérante de ne pas avoir procédé à un examen minutieux de l'ensemble des éléments énumérés dans le paragraphe 157 du Guide HCR pour pouvoir qualifier un acte "de crime grave de droit commun", de ne pas avoir démontré que "les antécédents criminels du demandeur l'emportent sur les autres considérations" et de ne pas avoir procédé à un examen de proportionnalité ».

Appréciation

Première branche

La violation de la foi due aux actes suppose que le juge ait décidé que l'acte en cause contient une affirmation qui ne s'y trouve pas ou ne comporte pas une énonciation qui y figure.

Le Conseil du contentieux des étrangers n'a pas décidé que la décision

initialement entreprise contenait l'affirmation selon laquelle elle était fondée sur l'article 55/4 § 1^{er}, c), de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Il n'a donc pas méconnu la foi due à cet acte.

La première branche n'est dès lors pas fondée.

Seconde branche

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il ressort de manière suffisamment claire de la motivation de l'acte initialement attaqué que le requérant l'a fondé sur les articles 9^{ter}, § 4, et 55/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980. Le requérant y cite expressément l'article 55/4, § 2, à deux reprises alors qu'il n'y mentionne pas l'article 55/4, § 1^{er}, c), de la loi du 15 décembre 1980.

Par ailleurs, le requérant a justifié en substance cette décision en raison du danger que la partie adverse représentait, selon lui, pour la société ou la sécurité nationale. Il s'agit des conditions d'application de l'article 55/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980. S'il a fait notamment état de la condamnation de la partie adverse et des actes l'ayant entraînée, c'est pour attester qu'elle représentait le danger précité, visé à l'article 55/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, et non pour indiquer qu'elle a commis un crime grave au sens de l'article 55/4, § 1^{er}, c).

Or, le Conseil du contentieux des étrangers a examiné la légalité de la décision initialement entreprise au regard des critères fixés par l'article 55/4, § 1^{er}, c), de la loi du 15 décembre 1980 et non de ceux énoncés par l'article 55/4, § 2, sur lequel était fondé cet acte.

La circonstance que le requérant aurait fait référence à la notion de crime grave dans sa note d'observations, n'implique pas que le juge pouvait apprécier la légalité de l'acte initialement attaqué par rapport à une autre base légale que celle sur laquelle il était fondé. Le Conseil du contentieux des étrangers n'a par ailleurs pas expliqué que la décision initialement entreprise, n'était pas fondée sur la base légale qui y était mentionnée et qu'il y avait lieu de statuer à son sujet au regard d'une autre base légale.

En n'ayant pas égard aux critères fixés par l'article 55/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 pour apprécier la légalité de l'acte initialement attaqué, fondé sur cette disposition, le Conseil du contentieux des étrangers a violé la portée de l'article 55/4, § 2.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, la critique du requérant n'est pas inopérante. L'illégalité de l'arrêt attaqué est établie à suffisance par le fait que le juge n'a pas apprécié la légalité de la décision initialement entreprise au regard des critères légaux qui étaient applicables, sans que le requérant fût tenu d'établir en outre qu'il ne devait pas procéder à une analyse comparable, dans le cadre de l'application de l'article 55/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, à celle présidant à la mise en œuvre de l'article 55/4, § 1^{er}, c).

Enfin, les motifs de l'arrêt, contestés par le requérant, ne peuvent être considérés comme surabondants dès lors qu'ils concernent la base légale par rapport à laquelle le Conseil du contentieux des étrangers a examiné la légalité de l'acte initialement attaqué.

Pour les motifs qui précèdent, la seconde branche est recevable et fondée.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

Il y a lieu d'accorder à la partie requérante qui a obtenu gain de cause une indemnité de procédure à charge de la partie adverse. Toutefois, en raison de la faible capacité financière de la partie adverse, attestée par le fait qu'elle a bénéficié de l'assistance judiciaire devant le Conseil du contentieux des étrangers, il y a lieu de réduire le montant de l'indemnité de procédure au montant minimum, comme le sollicite la partie adverse. Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêt n° 245.137 du 30 septembre 2020, rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 244.769/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.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 154 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 décembre 2023, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Emmanuel Jacubowitz,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet