

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 258.512 du 22 janvier 2024

A. 240.006/XI-24.543

En cause : **XXXX**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Anthony VALCKE, avocat,
 rue de l'Aurore 34
 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 2 septembre 2023, XXXX demande « d'ordonner à l'Office des Étrangers, représenté par Madame la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjointe à la Ministre de l'Intérieur, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, boulevard Pacheco 44, de faire délivrer à la partie requérante un document spécial de séjour prévu à l'annexe 35 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 (ou tout autre document similaire) par l'administration communale de Soignies à compter du lendemain de la signification de l'ordonnance à intervenir » et « d'assortir la condamnation précédente d'une astreinte de 1184,00 euros par jour de retard ».

II. Procédure devant le Conseil d'État

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 4 décembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 15 janvier 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Anthony Valcke, avocat, comparaisant pour la partie requérante, a été entendu en ses observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu 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.

III. Exposé des faits de la cause

Le 22 septembre 2021, la partie requérante a demandé à la partie adverse le statut de bénéficiaire de l' « Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique » du 24 janvier 2020.

La partie adverse a rejeté cette demande.

La partie requérante a introduit un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers contre la décision de refus.

Le 25 avril 2023, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté cette requête par un arrêt n° 288.001.

La partie requérante a formé un recours en cassation contre cet arrêt.

Ce recours, enrôlé sous le n° G/A 239.160/XI-24.420, a été déclaré admissible le 13 juin 2023.

Durant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers, la partie requérante demeurait en Belgique en possession d'une annexe 35.

Le 16 août 2023, l'administration communale de Soignies a, sur la base des instructions données par la partie adverse, retiré l'annexe 35 qui avait été remise à la partie requérante.

Celle-ci a demandé à la partie adverse de lui restituer une annexe 35. Le 21 août 2023, la partie adverse a rejeté cette demande.

La partie requérante précise qu'elle a introduit, le 22 août 2023, une requête unilatérale d'extrême urgence devant le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles afin qu'il ordonne à la partie adverse de lui délivrer une annexe 35.

Par une ordonnance du même jour, le Président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles s'est déclaré incompétent pour ce faire. La partie requérante n'a pas introduit de recours contre cette décision.

IV. Compétence du Conseil d'État

Thèse de la partie requérante

La partie requérante soutient que « la compétence du Conseil d'État (pour) ordonner des mesures provisoires pour sauvegarder les droits qui sont garantis à la partie requérante par l'Accord de retrait se fonde sur le droit européen et en particulier (sur) l'article 18, paragraphe 3 et l'article 21 de l'Accord de retrait, les articles 15 et 31 de la directive 2004/38, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux au vu de la jurisprudence "Factortame" de la Cour de Justice au sujet de l'obligation d'écarter les règles de droit national qui empêcheraient les juridictions nationales de pouvoir ordonner des mesures provisoires afin d'assurer l'effet utile du droit européen », que « ni la loi du 15 décembre 1980 ni les lois coordonnées sur le Conseil d'État ne prévoient d'effet suspensif d'un recours en cassation devant le Conseil d'État », que « dans le cadre de la procédure en annulation devant le Conseil du Contentieux des Étrangers, il n'existe pas de disposition qui ouvrirait la possibilité d'obtenir en urgence ou en extrême urgence la suspension d'une décision (en l'occurrence, l'annexe 59) qui a déjà fait l'objet d'un premier recours en annulation que cette juridiction a rejeté et dont l'arrêt de rejet fait par la suite l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État », que « selon la partie adverse, il n'existerait aucune disposition dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État qui lui permettrait d'ordonner des mesures provisoires dans le cadre d'un recours en cassation, comme le confirme d'ailleurs l'Office des Étrangers dans son dernier courrier du 21 août (...) », que « pour arriver à ce constat, elle se fonde sur l'avis du Ministère de la Justice dans le projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers (...) », que « cependant, l'effet suspensif de plein droit d'un recours juridictionnel prévu à l'article 18.3 de l'Accord de retrait

prime sur toute règle de droit national qui pourrait être contraire et cela en vertu du principe de primauté du droit européen », que « selon la Cour de Justice, le principe de primauté du droit européen oblige les juridictions nationales à écarter toute règle de droit national qui soit contraire aux dispositions des traités (...) », que « cette jurisprudence est pleinement applicable dans le cadre de l'Accord de retrait dès lors que son article 4, paragraphe 4 dispose que "Les dispositions du présent accord qui renvoient au droit de l'Union ou à des notions ou dispositions de celui-ci sont interprétées, dans le cadre de leur mise en œuvre et de leur application, conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne prononcée avant la fin de la période de transition" », que « de plus, selon la Cour de Justice, les traités internationaux conclus par l'Union européenne sont considérés comme des actes des institutions (CJUE, arrêt du 30 avril 1974, affaire 181/73, Haegeman, point 4) », qu'en « outre, il est bien établi dans la jurisprudence de la Cour de Justice, que toutes les juridictions nationales doivent avoir la possibilité d'ordonner des mesures provisoires afin de préserver la pleine efficacité des règles de droit européen (...) », que « cette jurisprudence est pleinement applicable (...) en l'espèce dès lors que les lois coordonnées sur le Conseil d'État ne permettraient pas à votre Conseil d'ordonner des mesures provisoires afin de s'assurer que la partie adverse respecte l'effet direct de l'article 18.3 de l'Accord de retrait », qu'au « vu de ces considérations, la partie requérante soutient que le droit européen oblige votre Conseil d'écarter toute règle de droit national contraire qui lui refuse la compétence d'ordonner des mesures provisoires dans le cadre d'un recours juridictionnel auquel l'article 18.3 de l'Accord de retrait s'applique et cela même en ce qui concerne un recours en cassation afin d'assurer la pleine efficacité de cette disposition pendant la durée de la procédure en cours », que « dans l'alternative, la partie requérante soutient que votre Conseil a l'obligation de donner une lecture de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées et de l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 qui est en conformité avec le droit européen et ordonner que la partie adverse fasse livrer une annexe 35 à la partie requérante par l'administration communale de la Ville de Mons », que « selon la Cour de Justice, les juridictions nationales sont tenues à une obligation d'interprétation conforme du droit européen (...) » et que « dans le cas où il s'avèrerait que votre Conseil se considère sans compétence pour ordonner les mesures provisoires qui sont sollicitées par la partie requérante, alors que l'article 18.3 de l'Accord de retrait prévoit un effet suspensif de plein droit d'un recours juridictionnel dirigé contre une décision qui est concernée par l'article 18.3 de l'Accord de retrait jusqu'à qu'une décision finale soit prise, il a lieu de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de Justice de l'Union européenne selon la procédure prévue à l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'U.E. : "Les articles 18.3 et 21 de l'Accord de retrait ainsi que les articles 15 et

31 de la directive 2004/38 auxquels ils se réfèrent, lus à la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, doivent-ils être interprétés et appliqués dans le sens que, dans le cadre d'un recours en cassation dirigé contre un arrêt qui rejette en première instance la requête en annulation dirigée contre une décision de refus du statut de bénéficiaire de cet Accord, le Conseil d'État, en tant que juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne au sens de l'article 267 du TFUE, est tenu d'ordonner à l'administration nationale à délivrer un document spécial de séjour à la personne concernée qui confirme son droit de rester sur le territoire de l'État d'accueil et d'y travailler jusqu'à la conclusion définitive de la procédure en cassation lorsque l'administration nationale refuse de reconnaître l'effet suspensif de plein droit d'un recours en cassation, même si la juridiction nationale n'a pas de compétence en vertu de son droit national pour ordonner de telles mesures provisoires de protection ?" ».

À l'audience, la partie requérante fait également valoir que d'autres juridictions, tels le Conseil du contentieux des étrangers et les juridictions judiciaires, ne pourraient pas statuer sur la compétence du Conseil d'État pour ordonner les mesures provisoires sollicitées. Elle indique que ces juridictions ne seraient pas tenues d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel et que cette Cour pourrait refuser de répondre car la question ne serait pas nécessaire à la solution du litige devant ces juridictions.

Appréciation

Aucune loi ne confère au Conseil d'État la compétence pour ordonner des mesures provisoires lorsqu'il est saisi d'un recours en cassation contre un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers.

L'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 permet au Conseil d'État d'ordonner des mesures provisoires lorsqu'il est saisi d'un recours formé contre une décision d'une autorité administrative. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

L'incompétence du Conseil d'État pour ordonner la mesure provisoire sollicitée par la partie requérante, n'est pas due au fait qu'une règle de droit national contraire lui refuse la compétence pour l'ordonner, comme le soutient la partie requérante, mais à la circonstance qu'aucune règle ne lui octroie cette compétence. Le Conseil d'État ne peut donc écarter aucune règle qui s'opposerait à ce qu'il ordonne la mesure provisoire demandée.

Par ailleurs, aucune des dispositions de droit européen, invoquées par la partie requérante, n'exige que la compétence pour ordonner la mesure provisoire demandée, soit confiée au Conseil d'État. L'interprétation de ces dispositions s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable à ce sujet.

Il n'y a pas lieu d'interpréter l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 de manière à attribuer au Conseil d'État la compétence d'ordonner la mesure provisoire, sollicitée par la partie requérante, que cette disposition ne lui confère pas.

Dès lors que le droit européen ne requiert pas que ce soit le Conseil d'État qui soit compétent pour ordonner cette mesure provisoire, une lecture de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées, conforme au droit européen, n'exige pas que le Conseil d'État s'attribue la compétence d'ordonner la mesure provisoire sollicitée par la partie requérante.

Étant donné que l'interprétation des dispositions de droit européen, invoquées par la partie requérante, s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable à ce sujet, il n'y pas lieu d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne, comme le sollicite la partie requérante.

Enfin, le droit d'accès à un juge est bien ouvert à la partie requérante pour revendiquer l'octroi de l'annexe 35 qu'elle sollicite en saisissant en référé le Conseil du contentieux des étrangers ou le juge judiciaire. La seule circonstance que le Président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles s'est déclaré incompétent en extrême urgence et que la partie requérante n'a pas fait appel, n'implique pas que la protection de ses droits, ne pourrait être assurée par le juge judiciaire. Il ne revient donc pas au Conseil d'État de se substituer au juge compétent.

L'argumentation de la partie requérante selon laquelle le Conseil du contentieux des étrangers et les juridictions judiciaires ne pourraient pas statuer sur la compétence du Conseil d'État pour ordonner les mesures provisoires sollicitées et selon laquelle ces juridictions ne seraient pas tenues d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel, n'est pas pertinente. La saisine de ces juridictions n'a pas pour objet de les inviter à se prononcer sur la compétence du

Conseil d'État mais sur l'octroi à la partie requérante d'une annexe 35 à laquelle elle estime avoir droit.

Dès lors que le Conseil d'État n'est pas compétent pour ordonner la mesure provisoire sollicitée, il y a lieu de rejeter cette demande de mesures provisoires ainsi que la demande d'astreinte qui en est l'accessoire.

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

Article 1^{er}.

Les demandes de mesures provisoires et d'astreinte sont rejetées.

Article 2.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise 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 le 22 janvier 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Yves Houyet,
Xavier Dupont,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet