CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.203 du 20 mars 2024

A. 232.967/XI-23.438

En cause : **l'État belge**, représenté par
la 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 :

1. XXX,

2. XXX,

3. XXX,

ces deux derniers, mineurs, représentés par leurs parents,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique ANDRIEN, avocat,
mont Saint-Martin 22
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 février 2021, l'État belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, sollicite la cassation de l'arrêt n° 247.444 du 14 janvier 2021 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 234.191/VII.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.330 du 22 avril 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. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 janvier 2024 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e^ chambre du 19 février 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e^ Nicolas Avci, *loco* M^e^ François Motulsky, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Dominique Andrien, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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.

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

Il ressort de l'arrêt attaqué que, le 10 mars 2011, Monsieur [R. K.] s'est vu reconnaître le statut de protection subsidiaire en Belgique, que, le 22 septembre 2016, trois de ses enfants, parties adverses en la présente affaire, ont introduit des demandes de visa long séjour pour venir le rejoindre, que, le 6 mars 2017, la partie requérante en cassation a pris des décisions de refus, que, par un arrêt du 15 avril 2019, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé ces décisions, et que, le 25 avril 2019, la partie requérante a pris de nouvelles décisions de refus.

Par l'arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé les décisions du 25 avril 2019.

IV. Argumentation liminaire des parties adverses

Lors de l'audience, les parties adverses exposent que l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale ; que la nécessité pour les réfugiés de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers fait l'objet d'un consensus à l'échelle internationale et européenne comme cela ressort du mandat et des activités du HCR, ainsi que des normes figurant dans la directive 2003/86/CE de l'Union européenne ; que, dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'homme considère essentiel que les autorités nationales tiennent compte de la vulnérabilité et du parcours personnel particulièrement difficile du réfugié, qu'elles prêtent une grande attention à ses arguments pertinents pour l'issue du litige, qu'elles lui fassent connaître les raisons qui s'opposaient à la mise en œuvre du regroupement familial, et enfin qu'elles statuent à bref délai sur les demandes de visa (arrêt T. M. c/ France du 10 juillet 2014 [ECLI:CE:ECHR:2014:0710JUD000226010]) ; qu'en l'espèce, la demande de visa de regroupement familial remonte au 22 septembre 2016 en vue de rejoindre un bénéficiaire de la protection subsidiaire ; que des arrêts d'annulation ont été rendus ; que le dernier n'a été suivi d'aucune décision, alors que le pourvoi n'est pas suspensif ; que le pourvoi remonte au 17 février 2021 ; et que de tels délais ne sont manifestement pas raisonnables.

Les parties adverses ne tirent aucune conséquence juridique de cette argumentation quant à la suite à réserver au présent recours. Dès lors qu'il n'appartient pas à la section du contentieux administratif de donner une consultation aux parties, le Conseil d'Etat ne se prononcera pas sur celle-ci.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le premier, de l'erreur manifeste de qualification des faits, de l'erreur de droit consistant en la méconnaissance de la portée du principe *audi alteram partem* et du droit d'être entendu.

Elle indique que, aux points 17 et 18 de son arrêt, le premier juge décide qu'en vertu du principe *audi alteram partem* et du droit d'être entendu, elle aurait dû

laisser un délai raisonnable aux parties adverses afin d'actualiser leur demande suite à l'annulation des premières décisions de refus de visa ; que le premier juge estime qu'elle n'a pas laissé un délai raisonnable aux parties adverses afin d'actualiser leur dossier suite à l'annulation des premières décisions de refus de visas et estime qu'ainsi le caractère utile de « l'audition préalable » a été méconnu ; que, toutefois, étant à l'origine des demandes de visas fondées sur l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980, les parties adverses ne pouvaient ignorer les conditions qu'elles devaient réunir et en fonction desquelles l'autorité allait statuer ; qu'elle n'est pas tenue d'offrir aux parties adverses une autre possibilité d'exprimer leurs points de vue et faire valoir les éléments utiles que celle existant lors de l'introduction de leurs demandes, excepté si elle envisage de prendre une décision sur la base d'éléments dont elles n'avaient pas connaissance ; qu'il appartenait en conséquence aux parties adverses d'actualiser leurs demandes et de prévenir la partie requérante des éventuels changements intervenus dans leurs dossiers, et notamment en ce qui concerne le contrat de bail du regroupant, cela afin de démontrer qu'il répondait à la condition de logement suffisant ; qu'en l'espèce, le premier juge, en décidant que la partie requérante devait octroyer aux défendeurs en cassation un délai raisonnable pour pouvoir actualiser leurs demandes après la censure de la première décision répondant à leurs demandes de visas, donne une portée extensive au principe *audi alteram partem* et du droit d'être entendu ; que, dès lors que les parties adverses sollicitaient des visas dans le cadre d'un regroupement familial avec leur père et époux, elles étaient à l'origine de leurs demandes, de telle manière qu'elles connaissaient les conditions légales devant être satisfaites, en particulier la condition de logement suffisant ; que les parties adverses étaient tenues d'actualiser leur demande au moment du changement de domicile du regroupant ; et qu'en imposant une obligation supplémentaire « d'audition préalable », le premier juge qualifie erronément les faits tout en méconnaissant le principe de droit *audi alteram partem* ainsi que le principe du droit d'être entendu.

Elle réplique qu'il ressort de la lecture du recours que le grief relatif à l'erreur manifeste de qualification des faits reproche au premier juge de ne pas avoir adéquatement analysé les faits de la cause au vu du principe général de droit *audi alteram partem* et du droit d'être entendu, de sorte que la norme méconnue par le premier juge est bel et bien identifiée dans le cadre du premier moyen ; que les parties adverses ne peuvent être suivies en ce qu'elles prétendent que le recours en cassation ne précise ni la portée du principe *audi alteram partem* et du droit d'être entendu, ni la manière dont l'arrêt soumis à pourvoi les aurait méconnus, alors que le recours en cassation rappelle l'étendue des deux principes visés au moyen lorsque, comme en l'espèce, les parties adverses sont à l'origine des demandes de visas ; que, par ailleurs, elle explique de manière claire et précise que l'arrêt attaqué méconnaît

lesdits principes en leur donnant une interprétation extensive par rapport à leur portée telle qu'exposée ci-dessus ; et que l'exception d'irrecevabilité soulevée par les parties adverses n'est pas justifiée.

Elle ajoute que le premier juge annule les décisions litigieuses au motif qu'il estime que le droit d'être entendu et le principe *audi alteram partem* ont été méconnus en l'espèce, de sorte que cette violation emporte la méconnaissance du devoir de minutie ; que, par conséquent, le constat du premier juge quant au devoir de minutie découle d'une prétendue méconnaissance du principe *audi alteram partem* et du droit d'être entendu, interprétation contestée dans le cadre du premier moyen ; et que, s'il est constaté que le principe *audi alteram partem* et le droit d'être entendu n'ont pas été méconnus par la partie requérante, la méconnaissance du devoir de minutie ne pourrait être établie, de sorte qu'elle conserve un intérêt au moyen.

Elle précise que les parties adverses ne peuvent être suivies en ce qu'elles soutiennent que la partie requérante tente d'amener le Conseil d'Etat à substituer son appréciation à celle du premier juge, dès lors qu'aux termes de son recours en cassation, elle relève que l'arrêt attaqué qualifie inadéquatement les faits de la cause par rapport à la portée du principe *audi alteram partem* et du droit d'être entendu ; et qu'elle soutient, en effet, que le premier juge ne devait pas, selon la portée des principes précités, estimer qu'un nouveau délai pour actualiser les demandes de visas aurait dû être accordé, et ce indépendamment de la question de savoir si le délai entre la notification de l'arrêt d'annulation et la prise des nouvelles décisions est raisonnable ou pas.

Tout en renvoyant à l'argumentation développée dans sa requête pour ce qui concerne l'obligation d'interroger les parties adverses à la suite de l'arrêt d'annulation, elle ajoute que la jurisprudence du Conseil d'Etat à laquelle ces dernières se réfèrent considère également que, pour que le droit d'être entendu soit pleinement respecté, l'autorité doit permettre aux administrés d'exprimer à nouveau leur point de vue après l'introduction des demandes, si elle envisage de prendre une décision de rejet sur la base des éléments non connus d'eux lorsqu'ils ont formé leurs demandes ; qu'à ce propos, la condition de logement suffisant était connue des parties adverses dès l'introduction de leurs demandes, de sorte qu'elle ne constitue pas un élément nouveau ; qu'à titre surabondant, il est admis que le principe du délai raisonnable se détermine principalement en fonction de la possibilité, pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause ; que la Cour de justice de l'Union européenne souligne que le nouveau délai, après l'annulation d'une décision de refus, pour prendre une décision quant à une demande de regroupement familial

ne peut être identique à celui dont disposent les Etats membres à la suite de l'introduction d'une demande de regroupement familial ; et qu'en l'espèce, dès lors que les parties adverses ont la possibilité de produire tous les éléments relatifs aux conditions du regroupement familial lors de l'introduction de leurs demandes de visas, le délai dans lequel l'autorité a statué ne peut être considéré comme déraisonnable.

Lors de l'audience, elle renvoie à ses écrits de procédure.

V.2. Thèse des parties adverses

Les parties adverses répondent que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de l'erreur manifeste de qualification des faits, à défaut d'identifier la norme qu'aurait méconnu l'arrêt ; que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de l'erreur de droit consistant en la méconnaissance de la portée du principe général de droit *audi alteram partem* et du droit d'être entendu, à défaut de préciser la portée de ces principes et en quoi l'arrêt les méconnaîtrait ; que, subsidiairement, le moyen jugé fondé par l'arrêt l'est également pour méconnaissance du devoir de minutie ; qu'à défaut pour la partie requérante de soutenir et de démontrer que l'arrêt méconnaît ce principe, son moyen est irrecevable à défaut d'intérêt puisque le non-respect du devoir de minutie suffit à fonder la motivation du passage critiqué et donc l'annulation ; que, plus subsidiairement, l'appréciation faite par le premier juge du non-respect des deux principes critiqués gît en fait ; que le Conseil d'État, statuant en cassation, n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle du Conseil du contentieux des étrangers ; et que les critiques contenues dans le grief, qui visent à ce que le Conseil d'État substitue son appréciation à celle du premier juge à cet égard, sont manifestement irrecevables.

Elles ajoutent, à titre infiniment subsidiaire, que l'arrêt n'a méconnu la portée ni du droit d'être entendu ni du principe *audi alteram partem* ; que la partie requérante perd de vue que le changement de domicile est intervenu durant la première procédure contentieuse, à un moment où elle n'était plus saisie de la demande, ce qui rendait vain et même impossible toute actualisation de leur part ; que ce n'est qu'une fois sa décision annulée que la partie requérante a été à nouveau saisie de la demande et que, constatant un changement de circonstance depuis la demande initiale introduite deux ans et demi plus tôt, il lui incombait, afin de respecter les principes précités, d'interroger les parties adverses avant de statuer à nouveau ; qu'à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une première décision refusant le visa, la partie requérante était tenue d'adopter une nouvelle décision dans un délai raisonnable, lequel ne pouvait, en tout état de cause, dépasser le délai de neuf mois visé à l'article 5.4 de la directive 2003/86 ; que ce délai ne doit être ni

déraisonnablement long, ni déraisonnablement court ; qu'alors que la partie requérante s'attend à ce que les parties adverses actualisent d'initiative leur dossier, rejeter leur demande pour un motif nouveau huit jours après un arrêt d'annulation, est manifestement déraisonnable, ce qu'a justement décidé l'arrêt ; et que le Conseil d'Etat en a jugé ainsi dans l'arrêt n° 244.987 du 27 juin 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.987).

Lors de l'audience, elles exposent que le premier refus date du 7 mars 2017 et que le premier recours fut introduit le 5 avril 2017 devant le Conseil du contentieux des étrangers, qui a statué deux ans plus tard par arrêt du 15 avril 2019, notifié par courrier du 17 avril, reçu le 23 avril 2019 ; que, deux jours plus tard, le 25 avril 2019, la partie requérante a pris une deuxième décision de refus ; que Monsieur [R. K.] n'a pas déménagé durant la procédure administrative de demande de visa, mais durant la procédure contentieuse entamée suite au premier refus ; que, durant les deux années de procédure devant le premier juge, la partie requérante était dessaisie de la demande de visa, de sorte que les parties adverses n'avaient ni la possibilité ni l'obligation d'actualiser leur dossier administratif ; que, par contre, statuant deux ans après l'introduction du recours, délai particulièrement long et peu raisonnable vu les enjeux, la partie requérante ne pouvait se dispenser de s'inquiéter de l'évolution de la situation des parties adverses, et, recevant l'arrêt, décider deux jours plus tard après avoir simplement consulté les registres de la population que Monsieur [R. K.] a déménagé mais n'a pas communiqué son nouveau bail ; qu'au jour du second refus, les parties adverses n'étaient même pas encore informées de l'arrêt d'annulation, seul leur conseil l'étant ; qu'il était impossible, physiquement et matériellement, d'actualiser en deux jours, en 2019, une demande qui remontait à 2016, trois ans plus tôt ; et que, sachant que la partie requérante disposait de neuf mois après l'arrêt d'annulation pour statuer à nouveau et vu le long délai mis pour statuer sur le premier recours, elle a manifestement agi dans la précipitation, sans nécessité, en méconnaissance du droit d'être entendu des parties adverses et du devoir de minutie lui incombant, ainsi que l'a jugé à bon escient le premier juge.

Elles ajoutent que les actes attaqués reprochent l'absence de communication d'un nouveau contrat de bail ; que la vitesse avec laquelle la partie requérante a pris les nouvelles décisions après le premier arrêt d'annulation est déraisonnable ; que le premier juge fonde son arrêt sur la méconnaissance du principe *audi alteram partem* et du devoir de minutie ; que la requête n'invoque pas la violation de ce dernier devoir, de sorte que le moyen est inopérant ; que le premier juge a estimé que la partie requérante devait rester raisonnable, spécialement alors qu'elle avait neuf mois pour prendre une nouvelle décision ; qu'il ne peut leur être reproché de ne pas avoir communiqué l'information à la partie requérante puisque

cette dernière a été dessaisie de leur demande pendant toute la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers, qui ne statuait pas en pleine juridiction ; et qu'elles ont actualisé leur dossier dès le 6 mai.

V.3. Appréciation du Conseil d'État

A. Recevabilité du moyen

Si la motivation de l'arrêt attaqué contient, certes, des développements théoriques sur le principe de minutie et sur le principe *audi alteram partem* ou droit d'être entendu, il ressort de la lecture de son point 18 que c'est la seule méconnaissance du principe *audi alteram partem* et du droit d'être entendu qui a justifié l'annulation des actes initialement attaqués. La partie requérante n'avait donc pas à invoquer la méconnaissance du principe de minutie pour que son moyen soit recevable.

La partie requérante expose clairement, dans sa requête, les motifs pour lesquels elle considère que le principe *audi alteram partem* et le droit d'être entendu, dont elle expose par ailleurs la portée, auraient été méconnus par l'arrêt attaqué. Le moyen est donc recevable.

La critique formulée par la partie requérante ne porte pas sur l'appréciation donnée par le premier juge du caractère raisonnable du délai endéans lequel les parties adverses devaient actualiser leur dossier, mais sur la portée du principe *audi alteram partem* et du droit d'être entendu, tels qu'interprétés par ce juge. Le Conseil d'Etat est donc compétent pour connaître du moyen.

Par contre, en tant que la requête porte « qu'en imposant une obligation supplémentaire 'd'audition préalable', le premier juge qualifie erronément les faits », le moyen est obscur et, par conséquent, irrecevable. Par ailleurs, tel qu'il est précisé dans le mémoire en réplique, le grief tend à soumettre au Conseil d'Etat l'appréciation des faits à laquelle le premier juge s'est livré, ce qui ne relève pas de sa compétence en tant que juge de cassation.

B. Fondement du moyen

Le principe *audi alteram partem* et le droit d'être entendu requièrent que l'administré puisse faire valoir utilement son point de vue avant que l'autorité prenne une décision d'initiative qui est susceptible d'affecter défavorablement ses intérêts. Ils n'ont pas pour objet, comme l'a décidé le Conseil du contentieux des étrangers,

d’imposer à l’autorité d’accorder un délai à l’administré, après l’annulation d’une décision, pour actualiser sa demande concernant une condition d’octroi d’un avantage que l’administré connaît et dont il n’ignore pas que l’autorité doit la prendre en compte pour statuer à nouveau.

Lorsque, comme en l’espèce, l’autorité doit adopter une décision, après avoir été saisie de la demande de séjour d’un administré, le droit à être entendu du demandeur est assuré par la possibilité dont il dispose de faire connaître utilement son point de vue, avant l’adoption de la décision, dans la demande qu’il soumet à l’administration dès lors qu’il est informé, lorsqu’il formule sa demande, des exigences légales au regard desquelles l’autorité va statuer.

Certes, après que celle-ci a pris une décision, elle n’est plus appelée à statuer pendant la durée de la procédure juridictionnelle en annulation lorsque cet acte fait l’objet d’un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers. Toutefois, contrairement à ce que font valoir les parties adverses, elles peuvent informer l’autorité durant la procédure juridictionnelle de l’évolution de leur situation qui peut avoir une incidence sur l’appréciation d’une condition d’octroi de l’avantage qu’elles ont sollicité. Dès lors qu’elles ont formé un recours juridictionnel contre la première décision, que celle-ci pourrait être annulée et qu’en conséquence, l’autorité devrait statuer à nouveau sur la demande de séjour, il appartient à l’administré d’informer d’initiative l’autorité de l’évolution de sa situation afin qu’elle dispose des éléments nécessaires pour se prononcer à nouveau en cas d’annulation de la décision contestée.

En décidant que le respect du droit d’être entendu requiert, après un arrêt annulant une première décision, que l’autorité qui envisage de se fonder sur l’absence de preuve d’un logement suffisant pour statuer à nouveau, laisse un délai raisonnable aux demandeurs de séjour pour actualiser leur demande, le Conseil du contentieux des étrangers a donc violé la portée du principe *audi alteram partem* et du droit d’être entendu.

Dans cette mesure, le premier moyen est fondé. Il n’y a pas lieu de statuer sur le second moyen.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite l’octroi d’une indemnité de procédure fixée à son montant de base. Dès lors qu’elle peut être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause, il y a lieu de faire droit à sa demande. Toutefois, étant donné

que les parties adverses ont bénéficié de l'assistance judiciaire devant le premier juge, il convient de réduire le montant de l'indemnité de procédure au montant minimum de 154 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêt n° 247.444 du 14 janvier 2021 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 234.191/VII 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.

Les parties adverses supportent 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 mars 2024, par la XIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,	président de chambre,
Denis Delvax,	conseiller d'État,
Joëlle Sautois,	conseiller d'État,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Xavier Dupont Yves Houyet