

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.059 du 7 juin 2024

A.233.547/XI-23.545

En cause : **l'État belge**, représenté par
le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^{es} Didier MATRAY et Sophie MATRAY, avocats,
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 3 mai 2021, la partie requérante demande la cassation de l'arrêt n° 252.077 du 1^{er} avril 2021 (dans l'affaire n° 250.908/VII) rendu par le Conseil du contentieux des étrangers.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.426 du 14 juin 2021 a déclaré le recours en cassation admissible ((ECLI:BE:RVSCE:2021:ORD.14.426).

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. Le rapport a été notifié à la partie requérante.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 10 avril 2024 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 27 mai 2024 et le rapport a été notifié à la partie adverse.

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

M^e Alissia Paul, *loco* Didier Matray et Sophie Matray, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Marie Hennico, *loco* M^e Julien Hardy, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

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

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 29 mai 2020, la partie requérante a adopté une décision d'exclusion de 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, justifiée par la circonstance que la partie adverse s'est rendue « coupable d'agissements visés dans l'article 55/4, § 2, de la loi précitée ».

La partie adverse a sollicité l'annulation de cette décision auprès du Conseil du contentieux des étrangers.

Le 1^{er} avril 2021, le premier juge a annulé la décision initialement attaquée par l'arrêt entrepris.

IV. Le moyen unique, en sa première branche

La partie requérante prend un moyen unique de « la violation des articles 9ter, § 4, et 55/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de l'article 6 du Code Judiciaire, rendu applicable au contentieux administratif en vertu des articles 1 et 2 dudit Code, de l'article 1^{er} de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir des ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en cassation

La partie requérante soutient que « (...) ni l'article 9ter, § 4, ni l'article 55/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 ne prévoient que l'étranger doit représenter un danger actuel au moment de l'exclusion », que « l'actualité du danger ne ressort pas non plus des travaux préparatoires de l'article 9ter de la loi ou de l'article 55/4, § 2, de la loi (...) », que « la lecture combinée de ces dispositions doit s'entendre comme prévoyant l'exclusion du bénéfice de l'article 9ter, lorsque qu'il y a des motifs sérieux de considérer que l'intéressé a commis des actes représentant un danger pour la société ou la sécurité nationale », que « ni l'article 9ter, § 4, ni l'article 55/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 ne prévoient de motifs d'exonération, d'expiation ou d'atténuation », que « la partie requérante en déduit qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'existence de circonstances atténuantes ou sur le caractère actuel de la dangerosité de la partie adverse », qu'il « ne peut être déduit de la rédaction de l'article 9ter, § 4, combiné ou non avec l'article 55/4, § 2, de la loi, que le législateur avait entendu que la partie requérante démontre que le danger pour la société ou la sécurité nationale soit actuel au moment de l'exclusion », que « l'arrêt querellé confère une portée à ces dispositions, qu'elles n'ont pas et ce faisant, il viole les articles 9ter, § 4, et 55/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 ».

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond, au sujet des deux branches du moyen unique,

que « le moyen n'est pas recevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 1^{er} de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir des ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection », que « cette disposition n'est pas directement applicable, et, en tout état de cause, la partie requérante n'expose pas en quoi elle aurait été méconnue par le Conseil du contentieux des étrangers », qu'il « n'est pas davantage recevable en ce qu'il vise les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs car ces dispositions ne sont pas applicables aux arrêts du Conseil du contentieux des étrangers », que « la partie requérante n'expose pas non plus en quoi elles auraient été méconnues », que « sur le reste du moyen, force est de constater que l'Etat belge fondait sa décision, querellée devant le Conseil du contentieux des étrangers, sur les articles 9^{ter} et 55/4, § 2, LE », que « c'est-à-dire qu'il excluait le requérant du bénéfice de l'article 9^{ter} LE, pour les mêmes motifs que ceux pour lesquels on peut exclure du bénéfice de la protection subsidiaire en application de l'article 55/4, § 2, LE: "lorsqu'il représente un danger pour la société ou la sécurité nationale" », que « la décision d'exclusion 9^{ter} ne souffre pas d'ambiguïté quant à ce fondement légal (...) », que « l'article 55/4, § 2, LE constitue la transposition de la directive 2011/95, dite "directive qualification" et que l'article 55/4, § 2, doit être interprété en conformité avec le droit de l'Union (...) », qu'en « matière de protection subsidiaire, il est acquis que pour exclure du bénéfice de la protection internationale, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides doit notamment démontrer un danger actuel pour la société », que « face aux mêmes questionnements, et d'autres dispositions rédigées de manière quasi identique en matière de statut de réfugié, le Conseil du contentieux des étrangers se réfère d'ailleurs à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (...) », que « la rédaction des différentes dispositions en cause est effectivement quasi identique (...) », que « la différence se situe essentiellement sur le fait que l'article 17.1. d) requiert que la menace soit établie, puisque l'étranger représente une menace, là où les articles 21 et 14 peuvent paraître laisser une plus large marge d'appréciation, puisqu'ils se réfèrent à des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace ou au fait qu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace », que « la notion de menace pour la société est visiblement commune à ces dispositions », que « quant à l'interprétation des articles 21.2. a) et 14.4. a) de la directive, les travaux parlementaires, et la doctrine, vont aussi dans le sens de la nécessité pour l'Etat belge de démontrer l'actualité de la prétendue menace », qu'il « serait, d'ailleurs, contraire aux termes des dispositions, et au principe de proportionnalité, de considérer qu'une personne peut être exclue sur la base de ces dispositions, alors que la prétendue

menace serait révolue, ne serait plus actuelle », que « s'il n'y a plus de menace, il n'y a pas de menace », que « considérer qu'une menace passée puisse suffire, alors que la disposition en cause vise le fait que l'intéressé représente une menace, ce qui requiert forcément que la menace existe au moment de la prise de décision, reviendrait à méconnaître la disposition », que « dès lors que la décision se réfère, pour son fondement légal, à une disposition transposant le droit de l'Union, et qui doit être interprétée en conformité avec celui-ci, il est parfaitement logique, et légal, que le Conseil du contentieux des étrangers se réfère à l'interprétation qui prévaut en droit de l'Union », que « le législateur a lui-même entendu calquer l'exclusion en matière de 9ter, à cet égard, sur l'article 55/4, § 2, LE », que « contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, le Conseil du contentieux des étrangers n'applique pas la jurisprudence de la CJUE comme telle à l'article 9ter LE, mais il y a égard pour interpréter l'article 55/4, § 2, LE sur lequel la partie requérante a fondé sa décision », que « le Conseil du contentieux des étrangers ne donne donc pas à la jurisprudence de la CJUE une portée réglementaire, mais assure une interprétation de l'article 55/4, § 2, LE qui est conforme avec le droit de l'Union que le législateur a voulu transposer », que « les motifs sont pertinents, et il ne revient de toute façon pas à votre Conseil d'apprécier la pertinence des motifs dans le cadre du contrôle de la motivation », que « la partie requérante ne vise aucune disposition qui imposerait au Conseil du contentieux des étrangers de motiver sa décision, ni, *a fortiori*, aucune disposition qui imposerait une motivation pertinente », que « le Conseil du contentieux des étrangers ne méconnaît aucune des dispositions visées au moyen ».

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique, concernant les deux branches, que « l'ensemble du raisonnement de la partie (adverse) repose sur la prémisse que le premier juge devait se fonder sur le droit européen pour définir la menace pour la société ou la sécurité de l'Etat membre », que « la décision originellement attaquée ne ressort pas du champ d'application de la directive 2011/95/UE », qu'en « vertu de l'article 1^{er} de la directive, "La présente directive a pour objet d'établir des normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés et les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection" » », que « le bénéfice de la directive n'est acquis qu'aux seuls demandeurs de protection internationale », que « tel n'est pas le cas de la partie adverse, qui est demandeur d'une autorisation de séjour en vertu de l'article 9ter de la loi », que « de même, le seul renvoi à un article transposant une disposition d'une directive européenne ne suffit pas à rendre la jurisprudence européenne applicable à l'article 9ter de la loi », que « le législateur

belge n'a pas entendu rendre le droit européen applicable à une situation de droit purement national », que « cela d'autant plus que la notion d'ordre public à laquelle se réfère l'arrêt querellé existe en droit belge, indépendamment du droit européen ».

À l'audience, la partie requérante se prévaut d'un arrêt du Conseil d'Etat n° 255.778 du 13 février 2023 qui décide, selon elle, que le danger justifiant l'exclusion du bénéfice de l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 ne doit pas être actuel. La partie adverse fait valoir des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne à l'appui de sa thèse et réitère sa position selon laquelle la menace doit être réelle et actuelle.

IV.2. Appréciation

A. Sur la recevabilité 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. 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.

La partie requérante s'abstient d'expliquer pourquoi l'arrêt attaqué aurait violé l'article 1^{er} de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir des ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, et les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le moyen unique est donc irrecevable en tant qu'il est pris de la méconnaissance de ces dispositions.

B. Sur la première branche

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 dispose, en son § 4, que :

« L'étranger est exclu du bénéfice de la présente disposition lorsque le ministre ou son délégué considère qu'il y a des motifs sérieux de considérer qu'il a commis des actes visés à l'article 55/4 ».

L'article 55/4 de cette même loi dispose, pour sa part, que :

« § 1^{er}. Un étranger est exclu du statut de protection subsidiaire lorsqu'il existe des motifs sérieux de considérer :

a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité tels que définis dans les instruments internationaux visant à sanctionner de tels crimes;

b) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies tels qu'ils sont énoncés dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations unies;

c) qu'il a commis un crime grave;

L'alinéa 1^{er} s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes précités, ou qui y participent de quelque autre manière.

§ 2. Un étranger est aussi exclu du statut de protection subsidiaire lorsqu'il représente un danger pour la société ou la sécurité nationale.

§ 3. Un étranger peut être exclu du statut de protection subsidiaire si, avant son arrivée sur le territoire, il a commis une ou plusieurs infractions qui ne relève(nt) pas du champ d'application du paragraphe 1^{er} et qui serai(en)t passible(s) d'une peine de prison si elle(s) avai(en)t été commise(s) dans le Royaume, pour autant que l'étranger n'ait quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des peines résultant de ce(tte)s infraction(s).

§ 4. Lorsqu'il exclut du statut de protection subsidiaire, le Commissaire général rend, dans le cadre de sa décision, un avis quant à la compatibilité d'une mesure d'éloignement avec les articles 48/3 et 48/4 ».

Le texte de l'article 9^{ter}, § 4, de la loi du 15 décembre 1980 est clair : il indique que l'exclusion peut intervenir lorsque certains actes ont été commis et que les actes ainsi concernés sont ceux énoncés à l'article 55/4. L'utilisation du passé dans le texte – « a commis » ou « gepleegd heeft » en néerlandais – sans aucune autre précision signifie que c'est l'existence de motifs sérieux de considérer que des actes ont été commis et non l'actualité d'une dangerosité qui doit être prise en compte, le renvoi à l'article 55/4 ne s'effectuant que pour la détermination des actes pouvant entraîner une exclusion et non pour ajouter une condition d'actualité de la dangerosité.

La circonstance que l'article 55/4 est la transposition de l'article 17, § 1^{er}, d), de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection est, en l'espèce, dépourvue de tout intérêt dès lors que l'article 9^{ter}, § 4, de la loi du 15 décembre 1980 dont il est fait application ne concerne pas la protection internationale et que le régime organisé par cette disposition n'entre donc pas dans le champ d'application de la directive.

En estimant que la partie requérante doit démontrer qu'il existe des motifs sérieux de considérer que l'étranger représente un danger actuel au moment de son exclusion, que la motivation de l'acte initialement attaqué ne permet pas de comprendre quels sont les motifs sérieux ayant amené le requérant à considérer que la partie adverse en cassation représentait un danger au moment de la prise de cet acte et que les motifs invoqués dans cet acte ne suffisent pas à établir un motif sérieux de considérer qu'elle représentait un danger actuel, le premier juge méconnaît l'article 9^{ter}, § 4, de la loi du 15 décembre 1980 précité en ajoutant à cette disposition une condition d'actualité que celle-ci ne contient pas.

Dans cette mesure, la première branche du moyen unique est fondée. Il n'y a pas lieu de statuer sur la seconde branche.

V. Indemnité de procédure

Il convient d'accorder à la partie requérante qui a obtenu gain de cause une indemnité de procédure au montant de 700 euros qu'elle sollicite.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêt n° 252.077 du 1^{er} avril 2021 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 250.908/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.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à charge de la partie adverse.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 juin 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Yves Houyet