

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

**ORDONNANCE RENDUE EN PROCÉDURE
D'ADMISSIBILITÉ DES RECOURS EN CASSATION**

n° 11.990 du 9 juin 2016

A. 219.290/XI-21.116

En cause : **XXXXX**,
ayant élu domicile chez
Me P. ROBERT, avocat,
rue E. Smits 28-30
1030 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT,

Par une requête introduite le 19 mai 2016, XXXXX sollicite la cassation de l'arrêt n° 165.794 du 14 avril 2016 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 179.149/III.

Vu le dossier de la procédure communiqué le 30 mai 2016 par le Conseil du contentieux des étrangers;

Vu l'article 20 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par l'article 8 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du contentieux des étrangers;

Vu l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, notamment les articles 7 à 11;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Vu l'exposé des faits contenu dans la requête;

Il ressort du dossier de la procédure que la partie requérante a obtenu le bénéfice du *pro deo* devant le Conseil du contentieux des étrangers. Conformément à l'article 33/1 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, inséré par l'article 15 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014, elle en bénéficie également dans la présente procédure.

Le requérant soulève un premier moyen pris de la violation de :

« L'article 39/65, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;
L'article 149 de la Constitution;
L[es] articles 4, 5, 6 et 8 de la directive 2011/98/UE [du 13 décembre 2011] établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre;
L'effet utile, en particulier l'effet direct, du droit de l'Union ».

Dans une première branche, le requérant soutient que la « méthode suivie par la Cour de Justice est double : il s'agit d'une part de constater qu'une disposition nationale n'est pas conforme à la directive, et ensuite d'étudier le système général de la directive et la disposition européenne non transposée, afin de déterminer, au terme de ce double examen, si cette disposition est suffisamment précise pour produire un effet direct en droit national », que « [l]'arrêt entrepris fait l'économie de la première étape décrite ci-avant, et statue "sans présager d'une hypothétique lacune législative, ni des potentiels manquements de la partie défenderesse en cette matière" », qu'en « application de la jurisprudence de la Cour de justice, rappelée par la doctrine, la non-transposition d'une directive est le point de départ de l'examen de l'effet direct d'une directive, afin de garantir son effet utile » et qu'en « considérant que les manquements de la partie défenderesse en matière de transposition en droit belge de la directive 2011/98/UE sont sans incidence sur l'issue du litige, le Conseil du contentieux des étrangers viole l'effet utile, et l'effet direct, des articles 4, 5, 6 et 8 de la directive 2011/98/UE ».

Dans une deuxième branche, le requérant fait valoir que « [s]oit certaines dispositions de la directive 2011/98/UE sont précises, et produisent par conséquent un effet direct en droit belge à défaut d'avoir été valablement transposées », que « [d]ans ce cas le juge national, garant de l'effet utile du droit européen, est tenu d'appliquer directement ces dispositions précises », « [s]oit le Conseil estime que ces dispositions ne sont pas suffisamment précises et inconditionnelles, et que la mise en œuvre de la directive nécessite l'intervention du ou des législateur(s) national(aux) » et qu'en « décidant à la fois que les dispositions de la directive sont précises, et que

l'intervention des législateurs fédéral et régionaux est nécessaire, le premier juge motive son arrêt de manière contradictoire, en violation des dispositions et principes visés au moyen ».

Dans une troisième branche, le requérant expose que le « Conseil du contentieux des étrangers [...] se contente d'affirmer, de manière lacunaire, "qu'il est manifeste que la mise en œuvre de ladite directive nécessite l'intervention non seulement du législateur fédéral, mais également des législateurs régionaux"», que « [c]e faisant, le Conseil ne répond pas à l'argumentaire du demandeur qui soutenait dans sa requête introductive d'instance que certaines dispositions de la directive 2011/98/UE étaient suffisamment claires pour être appliquées directement », que « [s]i certes certaines dispositions de cette directive d'harmonisation nécessitent d'être mises en œuvre par voie législative, il reste que la directive 2011/98/UE est claire et inconditionnelle quant au principe de la demande unique », que la « décision de la partie défenderesse, motivée par le fait qu'un titre de séjour ne peut être accordé sur base d'une volonté de travailler au motif que le requérant ne dispose pas d'une autorisation *ad hoc*, est incompatible avec la notion européenne de "permis unique"», que le « Conseil du contentieux des étrangers était tenu de ventiler les dispositions de la directive 2011/98/UE, en déterminant celles qui étaient suffisamment précises pour être applicables directement, en réponse à la première branche du premier moyen » et que « [l]'arrêt attaqué viole l'article 159 de la Constitution, l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que le principe d'effet direct du droit de l'Union, tel qu'interprété par la Cour de Justice».

Dans une quatrième branche, le requérant indique que « [s]i le Conseil du contentieux des étrangers devait avoir un doute quant au caractère suffisamment précis et inconditionnel des articles 6 à 8 de la directive 2011/98/UE, il lui appartenait d'interroger la Cour de Justice quant à la portée de ces dispositions » et que « le demandeur suggère que les questions préjudicielles suivantes soient adressées à la Cour de Justice : "Le système interne belge disjoint constitué de la procédure interne d'autorisation de permis de séjour sur base de l'article 9*bis* de la loi du 15.12.1980, couplée à la procédure interne d'autorisation d'occupation d'un travailleur étranger - laquelle mène à l'octroi d'un permis de travail -, est-il compatible avec les obligations que la Belgique tire de la directive 2011/98/UE ?" [et] "Dans la négative, les articles 4, 5 et 8 de la directive 2011/98/UE sont-ils suffisamment précis pour produire un effet direct en droit belge, à tout le moins en ce qu'ils imposent le principe d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire belge, de sorte qu'une demande d'autorisation au séjour pour motifs professionnels ne pourrait être rejetée au motif que le demandeur n'est pas titulaire du permis de travail requis ?" ».

Le requérant soulève un second moyen pris de la violation de :

« Les articles 9*bis* et 39/65, alinéa 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et éloignement des étrangers;
L'article 6.4 de la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier;
L'article 149 de la Constitution;
Les principes généraux du droit de l'Union, parmi lesquels le principe de sécurité juridique;
Le principe de la foi due aux actes, consacré aux articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil ».

Dans une première branche, le requérant soutient que « [s]auf à considérer que cet article n'a pas été transposé en droit belge, engageant de la sorte la responsabilité de la partie défenderesse, l'article 9*bis* de la loi constitue la seule transposition de l'article 6.4 de la directive 2008/115 dans sa composante "humanitaire"», que « [l]e constat que l'article 9*bis* est antérieur à la directive 2008/115, tel que souligné par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'arrêt entrepris, est sans incidence », que « [s]i le résultat à atteindre est déjà rencontré par une législation nationale, aucune mesure de mise en œuvre particulière n'est requise afin de transposer une directive », que « le résultat poursuivi par l'article 6.4 de la directive 2008/115, de permettre à la Belgique d'accorder "un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire", est déjà atteint par la combinaison des articles 9*bis* et 9*ter* de la loi du 15 décembre 1980 » et que « [l]'arrêt attaqué viole les articles 9*bis* et 39/65, alinéa 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980, l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE et l'article 149 de la Constitution en ce qu'il commande d'écarter l'interprétation de l'article 9*bis* au regard de l'article 6.4 de la directive 2008/115 et des principes généraux de droit européen ».

Dans une seconde branche, le requérant fait valoir qu'il « avait formulé un second moyen, pris de la violation de l'article 6.4 de la directive 2008/115, combiné avec le principe de sécurité juridique [dans sa]requête initiale », qu'il « [a] critiqué la mise en œuvre en droit belge de l'article 6.4 de la directive, en constatant qu'aucune règle de droit claire, précise et prévisible, c'est-à-dire aucun critère, n'a été posée dans la loi afin de garantir le respect du principe de sécurité juridique », que le « Conseil du contentieux des étrangers ne s'est pas prononcé quant à l'application de ce principe général de droit européen », qu'il « a en outre fait une lecture de la requête incompatible avec les termes de celle-ci », que le « demandeur n'a en effet jamais prétendu qu'il pouvait "être déduit des termes de l'article 6.4" une obligation à charge des Etats membres d'examiner les éléments avancés par lui en vue d'accorder un titre de séjour » et que « [l]'arrêt attaqué viole la foi due à la requête, l'article 39/65,

alinéa 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980, l'article 149 de la Constitution, et de l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE, lu en combinaison avec le principe général européen de sécurité juridique ».

La décision du Conseil d'Etat

Premier moyen

Première branche

Le premier juge n'a pas considéré que l'absence de transposition de la directive 2011/98/UE précitée était sans incidence sur l'issue du litige mais il a estimé que les dispositions dont le requérant invoquait la violation n'avaient pas d'effet direct. Il a considéré à juste titre, et contrairement à ce que soutient le requérant, qu'il ne suffit pas que les dispositions en cause soient précises mais qu'il faut également qu'elles ne soient pas subordonnées dans leur exécution à l'intervention d'actes des Etats membres pour l'adoption desquels ils disposent d'un pouvoir d'appréciation.

Or, tel est le cas en l'espèce. En effet, il appartient aux Etats membres de décider notamment par qui la demande de permis unique doit être introduite ainsi que de désigner l'autorité compétente pour recevoir la demande et délivrer le permis unique. L'exécution de cette directive est de la sorte subordonnée à l'adoption d'actes par les législateurs fédéral et régionaux pour l'adoption desquels ils disposent d'un pouvoir d'appréciation. Il en est ainsi en particulier pour la désignation de l'autorité compétente afin de recevoir la demande et délivrer le permis unique dans un champ de compétences relevant à la fois des autorités fédérales et régionales. En l'absence de l'adoption de tels actes, la directive précitée ne peut être mise en œuvre de telle sorte que l'arrêt attaqué a décidé légalement que les dispositions invoquées n'avaient pas d'effet direct.

La première branche n'est manifestement pas fondée.

Deuxième branche

La motivation de l'arrêt attaqué n'est pas entachée par la contradiction dénoncée par le requérant. Comme cela a été relevé lors de l'examen de la première branche, le premier juge a pu considérer légalement que les dispositions invoquées de la directive 2011/98/UE étaient précises mais qu'elles n'avaient pas d'effet direct car elles étaient subordonnées dans leur exécution à l'intervention des législateurs fédéral et régionaux.

La deuxième branche n'est manifestement pas fondée.

Troisième branche

L'arrêt attaqué a rencontré l'argumentation du requérant selon laquelle certaines dispositions de la directive 2011/98/UE avaient un effet direct. Le premier juge a expliqué en substance que tel n'était pas le cas car si ces dispositions étaient précises, elles étaient néanmoins subordonnées dans leur exécution à l'intervention des législateurs fédéral et régionaux.

Par ailleurs, si cette directive impose certes, comme le soutient le requérant, une procédure d'octroi d'un permis unique, il n'en demeure pas moins qu'en l'absence des actes dont l'adoption est nécessaire pour son exécution, notamment ceux relatifs à la désignation de l'autorité compétente pour mener la procédure, cette directive ne peut être concrètement appliquée.

La troisième branche n'est manifestement pas fondée.

Quatrième branche

Il ne se justifie pas de poser les questions préjudicielles proposées par le requérant à la Cour de justice de l'Union européenne.

En effet, la première question n'a pas trait à l'interprétation ou la validité de la directive 2011/98/UE mais à la « compatibilité » du droit belge avec cette directive. Or, la compétence préjudicielle, conférée à la Cour par l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ne porte pas sur l'appréciation de la « compatibilité » du droit national avec une directive mais sur la validité ou l'interprétation des actes pris par les instances de l'Union.

Quant à la seconde question qui a trait au caractère suffisamment précis des dispositions de la directive invoquées par le requérant, elle n'est pas pertinente pour la solution du litige dès lors que l'arrêt attaqué ne nie pas le caractère précis de ces dispositions mais juge qu'elles n'ont pas d'effet direct en raison du fait qu'elles sont subordonnées dans leur exécution à l'intervention des législateurs fédéral et régionaux.

La quatrième branche n'est manifestement pas fondée.

Second moyen

Première branche

Le requérant ne dispose pas de l'intérêt requis à soulever la première branche. En effet, bien que le premier juge ait estimé que l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 ne constituait pas une transposition de l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE, il a statué sur l'argumentation du requérant concernant la portée de l'article 6.4. précité. Le fait que le premier juge ait considéré que l'article 6.4. de la directive 2008/115/CE ne s'appliquait pas, n'a donc pas causé grief au requérant dès lors qu'il a statué subsidiairement sur l'application de l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980, au regard de l'article 6.4. précité.

La première branche est manifestement irrecevable.

Seconde branche

L'arrêt attaqué a répondu de manière suffisante à l'argumentation du requérant concernant la violation du principe de sécurité juridique en considérant que, contrairement à ce qu'il soutenait, la partie adverse n'avait pas fait preuve d'arbitraire mais avait « pris en considération les éléments invoqués par le requérant dans sa demande d'autorisation de séjour » et avait considéré qu'ils ne justifiaient pas une régularisation.

Par ailleurs, le premier juge n'a pas donné à la requête dont il était saisi une portée inconciliable avec ses termes mais a répondu aux critiques du requérant concernant la portée de l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE en considérant que cette disposition offrait une faculté aux Etats membres mais ne les obligeait pas à examiner une demande d'autorisation de séjour au regard des motifs visés à l'article 6.4. précité.

La seconde branche n'est manifestement pas fondée.

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Le bénéfice du *pro deo* est accordé à la partie requérante.

Article 2.

Le recours en cassation n'est pas admissible.

Article 3.

Les dépens liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi rendu à Bruxelles, le neuf juin deux mille seize par :

M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
Mme V. VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,	Le Conseiller d'État
--------------	----------------------

V. VANDERPERE

Y. HOUYET