

Arrêt

n° 304 691 du 12 avril 2024
dans l'affaire X / I

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître A. VALCKE
Rue de l'Aurore 34
1000 BRUXELLES

Contre :

l'Etat belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA 1^{ère} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 octobre 2023, par X, qui déclare être de nationalité britannique, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de retrait de l'annexe 35, prise le 7 août 2023 « et, pour autant que de besoin, la décision du 18 septembre 2023 [...] refusant de reconnaître le caractère suspensif du recours juridictionnel du recours en cassation actuellement en cours devant le Conseil d'Etat sous le numéro de rôle A.239.111/XI-24.416 ».

Vu le titre Ier bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, dite ci-après la « *loi du 15 décembre 1980* ».

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 11 octobre 2023 avec la référence X

Vu le dossier administratif et la note d'observations.

Vu l'ordonnance du 15 janvier 2024 convoquant les parties à l'audience du 9 février 2024.

Entendu, en son rapport, Mme M. GERGEAY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me F. LAURENT *locum tenens* Me A. VALCKE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

La partie requérante, de nationalité britannique, a signalé sa présence en Belgique le 9 décembre 2019.

Le 20 août 2021, la partie requérante a introduit une demande de carte de séjour en tant que « titulaire d'une annexe 15 valable en tant que travailleur frontalier », en qualité 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 (ci-après : l'Accord de retrait).

En date du 3 mars 2022, la partie défenderesse a pris une décision de refus de droit de séjour de plus de trois mois, estimant que la partie requérante, dès lors qu'elle était détachée, ne remplissait pas les conditions pour bénéficier de l'Accord de retrait en tant que frontalier.

Le 6 mai 2022, la partie requérante a introduit à l'encontre de cette décision un recours en annulation devant le Conseil de céans.

A la suite de cette introduction, la partie requérante a été mise en possession d'une annexe 35.

Le 11 avril 2023, le recours en annulation susmentionné a été rejeté par un arrêt n° 287 434, prononcé par une chambre à trois juges du Conseil.

La partie requérante a introduit le 15 mai 2023 un recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêt précité.

Le 7 juin 2023, ledit recours, enrôlé sous le n° G/A239.111/XI-24.416, a été déclaré admissible par une ordonnance du Conseil d'Etat n° 15.425.

Le 7 août 2023, la partie défenderesse a donné pour instruction au Bourgmestre de Mons de retirer l'annexe 35, pour les motifs suivants :

« Suite à l'introduction en date du 6 mai 2022 d'une requête en annulation auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers contre une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire prise le 3 mars 2022, l'intéressé a été mis en possession d'une annexe 35.

En date du 11 avril 2023, le Conseil du Contentieux des Etrangers a rejeté la requête de l'intéressé(e).

L'annexe 35 doit donc être retirée ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

Le 7 septembre 2023, la partie requérante a apposé sa signature sur ledit document pour « prise en connaissance », et l'annexe 35 lui a été effectivement retirée.

Le même jour, la partie requérante a sollicité de la partie défenderesse qu'elle soit remise en possession de son annexe 35 par un courrier électronique de son conseil qui invoquait en substance l'article 18.3 de l'Accord de retrait en ce qu'à son estime, il accorde un effet suspensif de plein droit au recours porté devant le Conseil d'Etat. La partie requérante s'appuyait à cet égard sur l'ordonnance n° 15.365 du Conseil d'Etat, rendue le 25 avril 2023 dans le cadre de la procédure d'admissibilité.

Le 18 septembre 2023, l'Office des étrangers a répondu à la partie requérante en ces termes :

« L'accord de retrait n'exige pas que le recours en cassation devant le Conseil d'Etat soit suspensif.

L'article 18, paragraphe 1, point r), de l'accord de retrait prévoit que les voies de recours doivent permettre "un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la décision envisagée. Ces voies de recours font également en sorte que la décision ne soit pas disproportionnée."

La Commission a indiqué dans sa note d'orientation relative à l'accord de retrait que l'article 18, paragraphe 3, garantit que le statut du demandeur soit protégé jusqu'à ce que "les tribunaux nationaux statuent sur le recours (garantie contre les décisions erronées et les retards judiciaires)" ce qui a été fait par le Conseil du contentieux des étrangers. Le Conseil d'Etat, dans l'ordonnance de non-admissibilité du 25 avril 2023, ne pouvait viser qu'une demande de suspension et de mesures provisoires devant le Conseil du contentieux des étrangers. En effet, les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne prévoient pas de demande de suspension ou de mesures provisoires dans le cadre d'un recours en cassation administrative. L'article 17, §1er, prévoit que le Conseil d'Etat peut ordonner la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1er et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire. L'article 14, §2, qui prévoit le recours en cassation n'est pas visé.

L'ordonnance indique d'ailleurs que le Conseil du contentieux des étrangers n'est pas tenu de statuer sur la demande relative à l'effet suspensif du recours juridictionnel puisque cet effet est prévu de plein droit par l'article 18.3 de l'Accord.

Il peut donc être conclu que c'est le recours auprès du Conseil du contentieux qui a un caractère suspensif.

Par ailleurs, l'article 111 de l'Arrêté royal sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 8 octobre 1981 prévoit que

« Si un recours de pleine juridiction est introduit auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers conformément à la procédure ordinaire, ou si un recours en annulation est introduit auprès de Conseil à l'encontre d'une décision visée à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi, [² ou une décision à laquelle l'article 18, paragraphe 3 et l'article 20, paragraphe 1, de l'accord de retrait sont applicables.]² l'administration communale délivre à l'intéressé un document conforme au modèle figurant à l'annexe 35, sur instruction du ministre ou de son délégué, si ce recours est dirigé contre une décision qui entraîne l'éloignement du Royaume. [¹Ce document est valable trois mois à compter de la date de délivrance et est ensuite prorogé de mois en mois jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours visé à l'alinéa précédent.¹]»

Cet article indique donc que le caractère suspensif du recours n'est valable que pour la procédure devant le Conseil du contentieux des Etrangers.

Cela ressort également de l'exposé des motifs du Projet de loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers. En effet, il y est indiqué que

« La procédure en cassation est un recours extraordinaire par lequel une partie a la possibilité de demander l'annulation d'une décision rendue en dernière instance, du fait de la violation de la loi ou du non-respect de formes substantielles ou prescrites à peine de nullité.

Un tel litige est donc complètement «décrystallisé» par le juge du fond. Une procédure en cassation n'est pas suspensive et - contrairement à un recours en annulation d'un acte administratif - la suspension de l'exécution de la décision contestée ne peut être requise. Il y a lieu dès lors, du point de vue de la sécurité juridique, de maintenir le délai durant lequel une décision peut faire l'objet d'un recours en cassation, le plus court possible, sans dénier le droit d'un citoyen d'avoir accès à un juge. Ceci est la portée de cette disposition.” (Doc. Parl.Chambre, s.o., Doc 51 2479/001, p.47.)

Au vu des éléments qui précèdent, nous sommes d'avis que le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat n'est pas suspensif. Nous ne transmettrons donc pas d'instruction en ce sens à l'administration communale de résidence de votre client ».

Il s'agit du second acte attaqué.

2. Questions préalables.

2.1. Pièces nouvelles.

2.1.1. Par un envoi électronique du 7 février 2024, la partie requérante a transmis au greffe un document intitulé « mémoire de synthèse », lequel était accompagné de pièces nouvelles, relatives notamment aux procédures introduites par la partie requérante devant le Conseil d'Etat.

A l'audience, le conseil de la partie défenderesse a sollicité l'écartement de ces documents au motif qu'il n'en a pas eu connaissance au préalable.

Le Conseil observe que ces documents ont été communiqués le 7 février 2024 à la partie défenderesse, soit préalablement à l'audience, et que la partie défenderesse n'a pas sollicité de remise ni de réouverture des débats.

Dans ces circonstances, le respect des droits de la défense de la partie défenderesse ne commande pas l'écartement des débats desdits documents.

Néanmoins, il convient de rappeler que la procédure, initiée par un recours en suspension et en annulation à la suite du choix procédural posé par la partie requérante, ne prévoit pas le dépôt d'un mémoire de synthèse. Ce document ne peut dès lors être considéré comme un écrit de procédure.

2.1.2. A l'audience, la partie défenderesse a déposé une copie de l'arrêt n° 258.513 prononcé par le Conseil d'Etat le 22 janvier 2024 dans la cause qui l'opposait à la partie requérante en conséquence de la requête, introduite le 1^{er} octobre 2023 par cette dernière dans le cadre du référé, sollicitant qu'il lui soit ordonné de délivrer une annexe 35 sous peine d'astreinte.

A l'audience, le conseil de la partie requérante a indiqué ne pas avoir eu connaissance de cet arrêt au préalable, mais a indiqué que son cabinet reçoit les notifications d'arrêts par voie électronique, à l'instar de la partie défenderesse. Le Conseil estime dès lors que la partie requérante avait également connaissance de cet arrêt avant l'audience, et constate qu'elle n'a pas sollicité de remise, ni de réouverture des débats, en sorte que le respect des droits de la défense n'exige pas qu'il soit écarté des débats.

2.2. Exceptions d'irrecevabilité du recours soulevées par la partie défenderesse.

2.2.1. Dans sa note d'observations, la partie défenderesse soutient que les actes attaqués ne sont pas des actes attaquables devant le Conseil de céans, en sorte que le recours serait irrecevable.

Après avoir rappelé le prescrit de l'article 39/1, §1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, elle soutient qu'aucun de ces actes n'est une décision, au sens de ladite disposition, dont peut connaître le Conseil de céans dès lors qu'il convient à cet égard, et conformément aux travaux préparatoires de la loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, de se référer au contenu que la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat lui donne dans son contentieux. Elle indique à cet égard en substance qu'« il faut entendre par « décision » un acte juridique unilatéral à portée individuelle émanant d'une administration, qui fait naître des effets juridiques pour l'administré ou empêche que de tels effets juridiques ne naissent ».

Ainsi, s'agissant du premier acte attaqué, elle expose que cette instruction donnée au Bourgmestre de la ville de Mons de retirer "l'attestation d'immatriculation" préalablement délivrée à la partie requérante est la simple conséquence de l'arrêt du Conseil, ce qui rentre dans les prévisions de l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Elle rappelle à cet égard qu'il ressort de cette disposition que, lorsqu'un recours ayant trait à une décision visée à l'article 39/79, §1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 est introduit devant le Conseil de céans, un document conforme à l'annexe 35 de l'arrêté royal précité est délivré à l'intéressé et est prorogé « jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours ». Il s'agit dès lors à son estime d'une simple mesure d'exécution et non d'un acte administratif qui produit, par lui-même, des effets de droit de nature à causer grief à son destinataire.

S'agissant du second acte attaqué, elle expose que le courrier électronique du 18 septembre 2023 en réponse au courriel du conseil de la partie requérante du 7 septembre 2023 ne fait naître aucun effet juridique pour l'administré puisqu'il s'agit d'un échange de points de vue "quant à l'effet (ou à l'absence d'effet) suspensif de la procédure en cassation administrative".

2.2.2. Dans sa requête introductory, la partie requérante défendait déjà la recevabilité *ratione materiae* de celle-ci, sur la base du même contenu à accorder à la notion de « décision » au sens de l'article 39/1, §1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 que celui invoqué par la partie défenderesse, aux motifs qu'il s'agit bien en l'occurrence d'actes visant à modifier sa situation juridique existante, "car [il]s font naître des effets juridiques ou empêchent qu'ils soient créés".

Elle soutient en substance qu'en lui retirant l'annexe 35, ces décisions mettent fin à l'autorisation provisoire qui lui permettait de rester sur le territoire pendant la durée du recours juridictionnel conformément à l'article 18, paragraphe 3, de l'Accord de retrait et ce, alors même que ce recours n'a pas encore fait l'objet d'un jugement définitif, en violation de ladite disposition.

Elle entendait déjà exclure que ces actes puissent être considérés comme des actes de pure exécution, se référant à ce sujet à un arrêt du Conseil d'Etat relevant les effets juridiques propres d'un ordre de quitter le territoire consécutif à une décision de retrait du droit de séjour (arrêt n° 238.919 du 3 août 2013).

Elle exposait ainsi que « les effets en question sont le retrait de l'autorisation provisoire de demeurer sur le territoire que lui accorde l'article 18, paragraphe 3 de l'Accord de retrait du fait de l'introduction d'un recours juridictionnel contre une décision prise par la partie adverse qui lui a refusé le statut de statut de bénéficiaire de cet Accord ainsi que le refus de reconnaître l'effet suspensif du recours en cassation qui est actuellement pendant devant le Conseil d'État ». Elle ajoute qu'un tel acte lui cause grief puisque, sans annexe 35, elle se retrouve sans moyen de prouver son statut spécial de séjour en Belgique, ou son droit de travail que lui garantit l'article 18.3 de l'Accord de retrait jusqu'à ce qu'un jugement définitif soit rendu dans le cadre de son recours juridictionnel et qu'en outre, les actes attaqués l'exposent à un risque d'éloignement du territoire national, lequel lui ferait de surcroît perdre tout intérêt à son recours en cassation, en violation de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Elle soutient que, par ailleurs, le droit européen lui donne le droit d'intenter un recours juridictionnel « contre toute décision qui est prise à son encontre et qui limite les droits qui lui sont garantis par l'Accord de retrait et ce sur base de l'article 21 dudit Accord qui renvoie aux articles 15 et 31 de la directive 2004/38, lus en combinaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux ».

A titre subsidiaire, elle suggère au Conseil de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la CJUE ») au sujet de la portée des articles 18.3 et 21 de l'Accord de retrait ainsi que des articles 15 et 31 de la Directive 2004/38.

2.2.3. A l'audience, la partie requérante a entendu se prévaloir de l'analyse effectuée par le Premier Auditeur du Conseil d'Etat dans son rapport du 4 décembre 2023, déposé devant le Conseil d'Etat suite aux mesures provisoires introduites par la partie requérante afin de récupérer son annexe 35.

La partie défenderesse s'est, quant à elle, prévalué de l'arrêt n°258.513 prononcé le 22 janvier 2024 par le Conseil d'Etat dans la cause précitée, dans la mesure où dans cet arrêt, la Haute juridiction évoque l'incompétence du Conseil de céans à connaître des voies de fait commises par la partie défenderesse.

2.2.4. En premier lieu, le Conseil rappelle que l'article 39/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que « *[I]l/Je Conseil est une juridiction administrative, seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* ».

En ce qui concerne l'interprétation de la notion de « *décisions* » figurant dans cette disposition, il convient de se référer au contenu que la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat lui donne dans son contentieux¹.

Ainsi, il faut entendre par « *décision* » un acte juridique unilatéral à portée individuelle émanant d'une administration, qui fait naître des effets juridiques pour l'administré ou empêche que de tels effets juridiques ne naissent².

Lorsque l'administration répond à un recours gracieux émanant de l'administré, il convient de distinguer l'acte purement confirmatif de l'acte susceptible de recours. L'acte purement confirmatif consiste en la réitération d'une décision antérieure, par la même autorité, et se caractérise par une identité de motifs, de dispositif et une absence de nouvel examen par rapport à cette décision antérieure. Dans ce cas, seule la décision antérieure modifie la situation juridique de l'administré et est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation³.

2.2.5. Le premier acte attaqué consiste en une instruction donnée par la partie défenderesse au Bourgmestre de Mons de retirer l'annexe 35 préalablement délivrée à la partie requérante en raison du rejet par le Conseil du recours en annulation contre la décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire prise le 3 mars 2022.

Il n'est pas contesté que, ce faisant, la partie défenderesse a entendu se conformer à l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, selon lequel :

« Si un recours de pleine juridiction est introduit auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers conformément à la procédure ordinaire, ou si un recours en annulation est introduit auprès de Conseil à l'encontre d'une décision visée à l'article 39/79, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi, ou une décision à laquelle l'article 18, paragraphe 3 et l'article 20, paragraphe 1, de l'accord de retrait sont applicables, l'administration communale délivre à l'intéressé un document conforme au modèle figurant à l'annexe 35, sur instruction du ministre ou de son délégué, si ce recours est dirigé contre une décision qui entraîne l'éloignement du Royaume.

Ce document est valable trois mois à compter de la date de délivrance et est ensuite prorogé de mois en mois jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours visé à l'alinéa précédent ».

Il convient cependant de relever en premier lieu que cet article, qui n'envisageait auparavant que les décisions visées à l'article 39/79, §1^{er}, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980, a été modifié le 24 décembre 2020 afin d'y ajouter les décisions auxquelles les articles « 18, paragraphe 3, et 20, paragraphe 1, de l'accord de retrait sont applicables ».

Or, la partie requérante soutient que cet article 18.3 la protège également durant la procédure devant le Conseil d'Etat, dès lors que ladite disposition évoque la notion de jugement définitif, ce que n'est pas l'arrêt du Conseil en l'espèce.

La partie défenderesse soutient à cet égard que la partie requérante est, en tant que travailleur détaché, au sens du droit européen, non protégée par les dispositions de l'Accord de retrait à défaut d'avoir exercé son droit à la libre circulation, tel que défini aux articles 21, 45 et 49 du TFUE, qu'elle a effectué une prestation relevant de l'article 56 du TFUE, et qu'elle relève donc d'une catégorie exclue implicitement par l'article 9, b) de l'Accord de retrait. Elle en déduit que l'article 18.3 de l'Accord de retrait ne lui serait pas applicable. A titre subsidiaire, elle se fonde sur la note d'orientation de la Commission selon laquelle le statut de demandeur est protégé jusqu'à ce que les tribunaux nationaux « statuent sur le recours (garantie contre les décisions erronées et les retards judiciaires) », pour soutenir que la protection ne serait pas applicable durant la

¹ Exposé des motifs du projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers, Doc. parl., Chambre, 2005-206, n° 2479-001, 83.

² En ce sens, C.E., 22 août 2006, n° 161.910.

³ En ce sens, M. PAQUES et L. DONNAY, Contentieux administratif, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 337 et suiv. ; CE n°253.821 du 19 mai 2022.

procédure au Conseil d'Etat. Enfin, elle reprend les termes de l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, relatif à l'effet suspensif d'un recours, qui n'envisage que le recours devant le Conseil.

Il convient en premier lieu de rappeler le libellé de l'article 18.3 de l'Accord de retrait :

« Dans l'attente d'une décision définitive des autorités compétentes sur toute demande visée au paragraphe 1, ou d'un jugement définitif en cas de recours juridictionnel contre tout rejet d'une telle demande par les autorités administratives compétentes, tous les droits prévus dans la présente partie sont réputés s'appliquer au demandeur, y compris l'Article 21 sur les garanties et le droit de recours, sous réserve des conditions énoncées à l'Article 20, paragraphe 4 ».

Le Conseil observe que, par son arrêt n° 287 434, il a considéré que la partie requérante n'était pas bénéficiaire de l'Accord de retrait, à la suite d'un raisonnement fondé en substance sur les mêmes dispositions que celles invoquées par la partie défenderesse dans sa note d'observations.

Cette circonstance ne signifie cependant nullement que la partie requérante, qui a introduit une demande en tant que bénéficiaire de l'Accord de retrait, se verrait privée des garanties procédurales prévues par cet accord alors même qu'elle entend contester l'analyse du Conseil à cet égard.

Le Conseil observe, d'une part, que la disposition précitée est libellée en termes généraux, dès lors qu'elle évoque « toute demande visée au paragraphe 1 » et d'autre part, et pour autant que de besoin, qu'il n'est pas prétendu que la partie requérante se trouverait dans les conditions énoncées à l'article 20, paragraphe 4, de l'Accord de retrait, qui concerne les demandes frauduleuses ou abusives telles qu'envisagées dans la Directive 2004/38.

Ensuite, l'article 18.3 de l'Accord de retrait évoque clairement la notion de « jugement définitif ».

L'indication de la Commission dans sa note d'orientation relative à l'Accord de retrait, invoquée par la partie défenderesse dans sa note, selon laquelle « l'article 18, paragraphe 3, garantit que le statut du demandeur soit protégé 'jusqu'à ce que les tribunaux statuent sur le recours (garantie contre les décisions erronées et les retards judiciaires)' » n'énerve en rien les termes clairs de cet article en vertu desquels le demandeur continue à bénéficier des droits et garanties procédurales prévues, « dans l'attente d'un jugement définitif » en cas de recours juridictionnel.

Au demeurant, la communication de la Commission précise être « purement informative et ne constitue pas un complément à l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne de l'énergie atomique. Bien que la note d'orientation ait été élaborée par le personnel de la Commission européenne, les opinions qui y sont exprimées ne doivent pas être interprétées comme une position officielle de la Commission européenne ».

Enfin, si le commentaire de l'article 4 de l'arrêté royal du 24 décembre 2020, qui modifie l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, renseigne que ce dernier article a été modifié « dans le sens des articles 18, paragraphe 3, et 20, paragraphe 1, de l'accord de retrait, qui déterminent le moment où un recours suspensif peut être introduit », le Conseil constate que le retrait de son annexe 35 contrevient néanmoins au droit que la partie requérante tient de l'article 18.3 de l'Accord de retrait, de demeurer provisoirement sur le territoire, également durant la procédure devant le Conseil d'Etat à la suite du recours en cassation administrative introduit contre l'arrêt n° 287 434, prononcé par le Conseil de céans le 11 avril 2023, dès lors que ce jugement n'est pas définitif.

Le Conseil observe en effet que l'article 21 de l'Accord de retrait, auquel renvoie l'article 18.3 du même accord, indique que « [l]es garanties énoncées à l'Article 15 et au chapitre VI de la directive 2004/38/CE s'appliquent à toute décision de l'État d'accueil qui restreint les droits de séjour des personnes visées à l'Article 10 du présent accord » et que la décision du 7 août 2023 vise à retirer à la partie requérante son document spécial de séjour, délivré à cette dernière durant la procédure devant le Conseil.

Les observations tenues par la partie défenderesse dans sa note au sujet de l'article 39/79, §1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, également visé à l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 susmentionné, ne sont pas pertinentes, dès lors que l'article 18.3 de l'Accord de retrait est bien applicable en l'espèce.

Il résulte également de ce qui précède que la décision de retirer l'annexe 35 de la partie requérante ne peut s'analyser comme un acte de pure exécution de l'arrêt du Conseil de céans qui rejette le recours dirigé contre la décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter, mais comme un acte faisant, par lui-même, grief à la partie requérante.

La jurisprudence invoquée par la partie défenderesse à cet égard, qui fait plus spécifiquement référence à l'arrêt n° 259 573 du 26 août 2021 par lequel le Conseil de céans avait jugé que le retrait de l'annexe 35 dans cette affaire rentrait « dans les prévisions de l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au

territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » et était « sans incidence sur la situation juridique de la partie requérante », n'est pas transposable en l'espèce puisque le Conseil était saisi d'un recours dirigé contre le retrait d'une annexe 35 à la suite d'un arrêt de rejet du Conseil sur une décision visée à l'article 39/79, §1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980.

Le Conseil ne peut davantage suivre la partie défenderesse lorsqu'elle semble considérer que ce retrait constituerait une voie de fait, dès lors non susceptible d'un recours devant le Conseil.

Il convient de rappeler qu'une voie de fait consiste en une mesure prise sans adoption préalable d'un acte administratif⁴ et que n'est pas considéré comme tel l'acte administratif qui produit des effets de droit par lui-même et qui est de nature à faire immédiatement grief à la partie requérante⁵, tel qu'en l'espèce⁶.

En effet, la partie requérante doit être suivie lorsqu'elle soutient que le retrait de l'annexe 35 modifie sa situation juridique puisque, à tout le moins, en décistant de lui retirer ce « document spécial de séjour », la partie défenderesse a entendu ne plus lui permettre de demeurer sur le territoire, alors même que l'arrêt rendu par le Conseil de céans n'était pas définitif, en violation de l'article 18.3 de l'Accord de retrait, lequel doit prévaloir sur l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, en vertu de l'article 4.1. de l'Accord de retrait.

Cette disposition est libellée comme suit :

« Les dispositions du présent accord et les dispositions du droit de l'Union rendues applicables par le présent accord produisent, à l'égard du Royaume-Uni et sur son territoire, les mêmes effets juridiques que ceux qu'elles produisent au sein de l'Union et de ses États membres.

En conséquence, les personnes physiques ou morales peuvent en particulier se prévaloir directement des dispositions contenues ou visées dans le présent accord qui remplissent les conditions de l'effet direct en vertu du droit de l'Union ».

Or, l'article 18.3 susvisé est clair, inconditionnel et ne nécessite pas de mesure d'exécution interne substantielle émanant d'autorités communautaires ou nationales, afin d'atteindre d'une manière utile l'effet souhaité, en sorte qu'il est bien d'effet direct, conformément au droit de l'Union européenne⁷.

2.2.6. S'agissant du second acte attaqué, le Conseil observe qu'il fait suite à un recours gracieux de la partie requérante, qui contestait le retrait de son annexe 35, et entendait faire notamment valoir des arguments juridiques tenant à l'article 18.3 de l'Accord de retrait.

Ce second acte litigieux ne peut être considéré comme purement confirmatif du premier acte querellé, dès lors que la partie défenderesse a précisément répondu aux arguments soulevés par la partie requérante dans son courrier électronique du 7 septembre 2023, en sorte que les motifs ne sont pas identiques à ceux du premier acte attaqué, et témoignent d'un nouvel examen effectué par la partie défenderesse à cette occasion.

Il s'agit donc bien d'un acte attaquant devant le Conseil et celui-ci ne peut suivre la partie défenderesse lorsqu'elle soutient le contraire.

2.2.7. Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas nécessaire de poser une question à la CJUE.

2.2.8. Le recours est dès lors recevable tant en ce qui concerne le second acte attaqué que le premier.

3. Exposé du moyen d'annulation.

La partie requérante prend un moyen unique, de la violation de l'article 18.3 de l'Accord de retrait, de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, de l'article 291 du TFUE et des principes généraux de primauté, de l'effet direct et de l'effet utile en droit européen.

La partie requérante soutient en substance que les décisions attaquées violent les dispositions et principes visés au moyen, dont l'article 18.3 de l'Accord de retrait, dès lors qu'il s'agit, pour la première, d'une instruction donnée à la Ville de Mons de retirer l'annexe 35 qui lui avait été préalablement délivrée et pour la seconde, de refuser de reconnaître le caractère suspensif du recours en cassation administrative, alors qu'en vertu de cet article, l'introduction d'un recours juridictionnel entraîne la suspension de plein droit de la décision de refus du statut de bénéficiaire de l'Accord jusqu'à ce qu'un jugement définitif soit prononcé et qu'en l'occurrence, les décisions litigieuses sont intervenues alors qu'elle avait déjà introduit, contre l'arrêt du

⁴ En ce sens, CE, arrêt n° 229.063 du 5 novembre 2014.

⁵ En ce sens, CE, arrêt n° 258.075 du 30 novembre 2023.

⁶ Voir aussi l'arrêt CE n° 89.037 du 19 juillet 2000 suspendant en extrême urgence l'exécution de la décision illégale de retrait d'une annexe 35.

⁷ Au sujet des conditions de l'effet direct du droit de l'Union européenne, voir notamment CJCE 26/62, Van Gend en Loos, 1963, r.o. 21-25; CE, 15 octobre 2001, n° 99.794 ; CE, 30 juillet 2002, n° 109.563.

Conseil n° 287 434 du 11 avril 2023, un recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat qui était toujours pendant.

Elle s'appuie sur le texte de l'article 18.3 de l'Accord de retrait, ainsi que sur la Note d'orientation relative à cet accord, dont elle reproduit le passage suivant :

« 2.6.16. Article 18, paragraphe 3: droit de séjour présumé jusqu'à la décision définitive

Sans préjudice des restrictions prévues à l'article 20 de l'accord, aucune mesure restrictive ne peut être appliquée par les autorités de l'État d'accueil ou par tout opérateur économique ou non économique de l'État d'accueil jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise concernant la demande conformément à l'article 18, paragraphe 1, point a).

Cette clause de sauvegarde garantit que le statut du demandeur soit protégé jusqu'à ce que :

- a) les autorités nationales se prononcent sur la demande (garantie contre les retards administratifs);**
- b) les tribunaux nationaux statuent sur le recours (garantie contre les décisions erronées et les retards judiciaires)** » (nous soulignons).

Elle soutient que l'article 18.3 est d'effet direct dès lors qu'il contient des « obligations précises, claires, inconditionnelles» et qu'il « n'appelle pas de mesures complémentaires de la part des États membres (voir en ce sens, CJUE, arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963, affaire 26/62) et peut être invoqué à l'encontre de toute disposition nationale non conforme à la directive en application du principe de primauté du droit européen (voir notamment CJUE, arrêt du 19 janvier 1982, affaire 8/81 *Becker*, point 25 ; CJUE, arrêt du 1er juillet 1993, affaire C-154/92 *van Cant*, point 16) ».

La partie requérante fait notamment valoir que cet effet suspensif de plein droit, tel que prévu par l'article 18.3 de l'Accord, en cas de recours en cassation administrative, a été confirmé par le Conseil d'Etat dans son ordonnance n° 15.365 rendue le 25 avril 2023 en procédure d'ammissibilité puisqu'il y a précisé qu'« Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension et de mesures provisoires (formulée devant le Conseil d'Etat) car « un effet suspensif de plein droit est prévu par l'article 18.3 de l'Accord ».

Parmi les différents droits dont elle estime continuer à bénéficier durant le recours en cassation administrative, la partie requérante invoque le droit de séjourner, tel que prévu à l'article 13 de l'Accord de retrait.

Elle indique au demeurant que l'effet suspensif du recours juridictionnel avait été confirmé dans l'acte de notification de la décision de refus de séjour, et qu'elle avait été de ce fait mise en possession d'une annexe 35, en exécution de l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, soulignant que, selon la jurisprudence, un étranger mis en possession d'une annexe 35 n'est pas considéré comme étant en séjour illégal, malgré qu'il ne soit ni admis ni autorisé au séjour⁸. Elle souligne également que l'annexe 35 lui permet de travailler, du moins durant la procédure devant le Conseil au vu de l'article 19, 4°, de l'arrêté royal du 2 septembre 2018 portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers et relève qu'aucune mesure de droit belge ne met en œuvre l'obligation de suspension contenue à l'article 18.3 de l'Accord de retrait.

La partie requérante soutient qu'en conséquence, l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 « enfreint les principes généraux de primauté, de l'effet direct et de l'effet utile en droit européen et viole l'article 291 du TFUE qui oblige tout Etat membre de prendre 'toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union'».

Dès lors que la CJUE a précisé que « les autorités administratives des Etats membres, tout comme les juridictions nationales, ont le devoir d'écartier les dispositions de droit national qui sont contraires au droit européen »⁹, la partie requérante en déduit que la partie défenderesse était dans l'obligation « d'écartier l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 et l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 dans la mesure que ces dispositions ne prévoient pas qu'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat a un effet suspensif de plein droit au sujet d'une décision à laquelle s'applique l'article 18, paragraphe 3 de l'Accord de retrait ».

La partie requérante conclut en indiquant qu'en cas de doute sur l'effet suspensif de plein droit prévu par l'article 18.3 de l'Accord de retrait, en cas de recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat contre un arrêt du Conseil statuant relativement à une décision de refus de statut de bénéficiaire dudit accord, il y aurait lieu de poser à la CJUE la question préjudiciable suivante :

« L'article 18.3 de l'Accord de retrait, l'article 291 du TFUE, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et les principes généraux de primauté, de l'effet direct et de l'effet utile en droit européen doivent-il être

⁸ Cass. Arrêt n°P.17.0375.F du 26 avril 2017, CE, arrêt n°229.317 du 25 novembre 2014.

⁹ CJUE, arrêt du 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo SpA c. Comune di Milano*, affaire 103/88, points 31-33) ; T. BOMBOIS, 'L'administration, «juge» de la légalité communautaire : réflexions autour des arrêts *Fratelli Costanzo et Abna de la Cour de justice de Luxembourg*', Journal des Tribunaux 2009, pp. 169-174, p. 174).

interprétés et appliqués en ce sens, premièrement, que l'introduction d'un recours juridictionnel devant une juridiction nationale de deuxième degré – recours en cassation qui est dirigé contre un arrêt rendu par une juridiction nationale de premier degré rejetant la requête en annulation dirigée contre une décision de refus du statut de bénéficiaire de cet Accord prise par l'administration nationale - a pour effet de suspendre la décision administrative et/ou l'arrêt rendu en première instance pendant toute la durée de la procédure en cassation et ce jusqu'à qu'un jugement définitif soit rendu par la juridiction nationale de deuxième degré et, deuxièmement, que l'administration nationale est obligée de faire livrer à la personne concernée un document provisoire de séjour qui prouve son statut provisoire et qui lui permet de rester sur le territoire de l'État d'accueil et d'y travailler jusqu'à qu'un jugement définitif soit rendu par la juridiction nationale de deuxième degré, et, troisièmement, les juridictions nationales sont obligées, suite à toute demande introduite par la personne concernée, d'ordonner les mesures provisoires qui sont nécessaires à assurer que l'administration nationale reconnaissse l'effet suspensif de plein droit d'un recours juridictionnel en cassation, y compris, en premier lieu, la suspension de la décision administrative de refus du statut de bénéficiaire dudit Accord jusqu'à qu'un jugement définitif soit rendu par la juridiction nationale de deuxième degré et, en deuxième lieu, l'annulation de toute mesure qui a retiré à cette personne un document provisoire de séjour qui prouvait son statut provisoire dans l'attente de l'issue du recours juridictionnel alors qu'un jugement définitif n'a pas encore été rendu par la juridiction nationale de deuxième degré ? ».

4. Décision du Conseil.

4.1. Ainsi qu'il ressort des développements exposés au point 2.2.5 du présent arrêt, l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est contraire à l'article 18.3 de l'Accord de retrait en ce qu'il limite les garanties procédurales prévues par l'Accord de retrait à la procédure devant le Conseil.

En l'espèce, son application doit être écartée dès lors qu'au jour des décisions attaquées, la partie requérante avait introduit un recours juridictionnel contre la décision de refus de droit de séjour de plus de trois mois en tant que bénéficiaire de l'Accord de retrait, qui n'était pas définitif, en sorte qu'elle pouvait se prévaloir de l'article 18.3 de l'Accord de retrait.

Il résulte des mêmes développements que le moyen unique est fondé, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 18.3 de l'Accord de retrait, dans les limites exposées audit point, ce qui doit conduire à l'annulation des actes attaqués.

4.2. La question préjudiciale proposée par la partie requérante n'est pas nécessaire en l'espèce.

4.3. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres aspects du moyen unique qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus.

5. Débats succincts.

5.1. Le recours en annulation ne nécessitant que des débats succincts, il est fait application de l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

5.2. Le Conseil étant en mesure de se prononcer directement sur le recours en annulation, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

6. Dépens.

Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie défenderesse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article 1^{er}

La décision de retrait de l'annexe 35, prise le 7 août 2023, est annulée.

Article 2

La décision du 18 septembre 2023 est annulée.

Article 3

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4

Les dépens, liquidés à la somme de cent quatre-vingt-six euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le douze avril deux mille vingt-quatre par :

Mme M. GERGEAY, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

M. A. IGREK, greffier.

Le greffier,

La présidente,

A. IGREK

M. GERGEAY