

Arrêt

n° 311 378 du 14 août 2024
dans l'affaire X / III

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 III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 avril 2024, 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 par la partie adverse en date du 15 février 2024 et notifiée le 21 mars 2024 (pièce 1) et, pour autant que de besoin, la décision du 18 avril 2024 (pièce 2) refusant de revoir sa décision de ne pas reconnaître le caractère suspensif du recours juridictionnel du recours en cassation actuellement en cours devant le Conseil d'État sous le numéro de rôle G./A.240.195/XI-24.576* ».

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 (ci-après dénommée la « loi du 15 décembre 1980 »).

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 24 avril 2024 avec la référence 118068.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 21 juin 2024 convoquant les parties à l'audience du 9 juillet 2024.

Entendu, en son rapport, J. MAHIELS, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me A. HAEGEMAN *loco* Me A. VALCKE, avocate, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS *loco* Me E. DERRIKS, avocate, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. La partie requérante a signalé sa présence en Belgique les 14 octobre et 20 décembre 2019, et le 8 décembre 2020.

1.2. Le 8 septembre 2021, la partie requérante a introduit une demande de statut de bénéficiaire de l'accord de retrait (annexe 58), en tant que "titulaire de moyens de subsistance suffisants", 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). La partie requérante a complété cette demande les 9 mars et 11 avril 2022.

Le 2 mai 2022, la partie défenderesse a pris une décision de refus du statut de bénéficiaire de l'accord de retrait (annexe 59) à l'encontre de la partie requérante, laquelle a été notifiée le 8 juin 2022.

1.3. La partie requérante a introduit un recours à l'encontre de cette décision le 6 juillet 2022 et a été mise en possession d'une annexe 35.

Le recours susvisé a été rejeté par le Conseil de céans dans son arrêt n° 293 842 prononcé le 6 septembre 2023 (affaire 278 287).

1.4. Cet arrêt fait l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, lequel l'a déclaré admissible par son ordonnance n°15.643 du 27 octobre 2023. Ce recours est actuellement pendant.

1.5. Par courrier du 15 février 2024, la partie défenderesse a donné instruction au Bourgmestre de Mons de procéder au retrait de l'attestation d'immatriculation qui avait été précédemment délivrée à la partie requérante suite à l'introduction du recours visé au point 1.3. du présent arrêt.

Ce courrier constitue le premier acte attaqué et est motivé comme suit :

« Madame/ Monsieur le Bourgmestre,

Suite à l'introduction en date du 6 juillet 2022 d'une requête en annulation auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers contre une décision de refus du statut de bénéficiaire de l'accord de retrait, l'intéressé(e) a été mis(e) en possession d'une annexe 35.

En date du 6 septembre 2023, le Conseil du Contentieux des Etrangers a rejeté la requête de l'intéressé(e).

L'annexe 35 doit donc être retirée. »

Le 21 mars 2024, la partie requérante a apposé sa signature sur ledit courrier, pour « pris[e]connaissance [...] » et l'annexe 35 lui a été formellement retirée.

1.6. Par un courrier du 22 mars 2024, la partie requérante a sollicité de la partie défenderesse « de donner instruction à l'administration communale de délivrer une annexe 35 [...] dans les plus brefs délais en application de l'effet direct de l'article 18.3 de l'Accord de retrait ». La partie requérante soulignait l'existence de « l'ordonnance d'admissibilité n° 15.643 rendue par le Conseil d'Etat le 27 octobre 2023 au sujet du recours en cassation avec effet suspensif introduit le 3 octobre 2023 (n° de rôle CE 240.195) contre l'arrêt n° 293 842 rendu le 6 septembre 2023 rendu par le Conseil du Contentieux des Étrangers dans l'affaire 278.287/VII au sujet de la décision prise le 2 mai 2022 par l'Office des étrangers (annexe 59) ».

Le 18 avril 2024, la partie défenderesse a répondu à la partie requérante par le biais d'un courriel.

Ce courriel constitue le deuxième acte attaqué et est motivé comme suit :

« Bonjour Maître [...],

Je vous informe que notre position n'a pas changé et je vous prie de vous référer aux précédentes réponses qui vous ont déjà été envoyées dans ce dossier.

Cordialement ».

2. Exception d'irrecevabilité soulevée par la partie défenderesse et objet du recours

2.1.1. Dans sa note d'observations, la partie défenderesse postule l'irrecevabilité du recours en ce qu'il vise la décision de retrait de l'annexe 35. Elle ne mentionne pas le courriel du 18 avril 2024.

Elle rappelle le prescrit 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 (ci-après : l'arrêté royal du 8 octobre 1981), des articles 18 §3 et 21 de l'Accord de retrait, ainsi que l'article 31 de la directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil

du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

D'une part, elle fait valoir qu'« Il ressort, tout d'abord, de ces différentes dispositions qu'elles prévoient, dans une certaine mesure, une protection contre l'éloignement. En droit interne, cette garantie résulte de la délivrance d'un document de séjour conforme à l'annexe 35, lorsque, comme le prévoit l'article 111, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, le « recours est dirigé contre une décision qui entraîne l'éloignement du Royaume. » Cette garantie ne porte pas et ne doit pas porter sur l'exécution de la décision qui refuse l'autorisation de séjour, en l'occurrence le statut de bénéficiaire de l'accord de retrait. [...] Or, en l'espèce, la partie requérante ne fait pas l'objet d'une mesure d'éloignement et ne peut donc revendiquer la délivrance d'une annexe 35. Dans cette mesure, elle n'a pas d'intérêt à contester l'instruction donnée au Bourgmestre de la ville de Mons, en ce qu'elle soutient que celle-ci lui refuse le bénéfice de ladite annexe, à laquelle elle n'a aucun droit. Compte tenu de ce qui précède, la question préjudiciale suggérée par la partie requérante, qui repose sur un postulat erroné, à savoir que l'article 18, § 3, de l'accord de retrait requiert d'attacher un effet suspensif au recours dirigé contre une décision de refus du statut de bénéficiaire, est dénuée de pertinence pour la résolution du litige et n'a pas à être posée ».

D'autre part, elle fait valoir que « l'instruction contestée se limite à constater que le recours formé par la partie requérante devant le Conseil du contentieux des étrangers a été rejeté, en sorte qu'il a été statué sur le recours, comme le prévoit l'article 111, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, précité. Se limitant à ce constat, l'instruction querellée ne peut être considérée comme une décision au sens de l'article 39/1 de la loi du 15 décembre 1980, soit « [...] une décision exécutoire, à savoir un acte qui tend à créer des effets juridiques ou d'empêcher qu'ils se réalisent, autrement dit qui tend à apporter des modifications à une règle de droit ou à des situations juridiques ou empêcher une telle modification ». Cette instruction constitue, en réalité un acte de pure exécution sans effet juridique propre. La loi seule attache au fait « qu'il soit statué sur le recours » le retrait de l'annexe 35, sans que l'administration, qui en fait le constat, ne puisse s'y soustraire. Partant, l'acte l'instruction annulée n'est pas un acte annulable. [...] »

2.1.2. Dans sa requête introductive, la partie requérante défend la recevabilité *ratione materiae* de celle-ci, au motif que « [I]es décisions attaquées constituent un acte visant à modifier la situation administrative de la partie requérante, car elles font naître des effets juridiques ou empêchent qu'ils ne soient créés ».

Elle soutient, entre autres, que « les décisions qui donnent instruction à l'administration communale de retirer l'annexe 35 à la partie requérante et lui refuse la reconnaissance de l'effet suspensif de son recours en cassation ne sont pas des actes de pure exécution. Les décisions attaquées produisent des effets juridiques propres qui sont distincts de la décision de refus du droit de séjour (annexe 59 du 3 mars 2022) et de l'arrêt du Conseil du Contentieux des Étrangers n°287 434 du 11 avril 2023. En l'occurrence, 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 à la partie requérante, puisque, sans annexe 35, elle se retrouve sans moyen de prouver son statut spécial de séjour en Belgique, ni 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 », que « [I]es décisions attaquées exposent aussi la partie requérante à un risque d'éloignement du territoire national » et que « en cas d'éloignement, la partie requérante perdra son intérêt à procéder avec le présent recours en cassation ». Elle conclut que « [a]fin que la partie requérante puisse maintenir son intérêt au recours diligenté devant le Conseil d'Etat, et que ce recours soit effectif – comme le garantit l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux – elle doit pouvoir rester sur le territoire belge dans l'attente de l'issue de cette procédure comme l'y autorise d'ailleurs l'article 18.3 de l'Accord de retrait ».

Elle ajoute que « le droit européen lui donne un 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 ».

Elle fait valoir que « Les deux actes attaqués ont pour objet de ne plus permettre au requérant de rester en Belgique, alors que le rejet de son recours par Votre Conseil ne met pas fin à son droit de rester sur le territoire belge au vu de ce que prévoit l'article 18.3 de l'Accord de retrait, et partant ces actes modifient la situation juridique du requérant » et que « selon le Premier Auditeur du Conseil d'Etat, une décision de retrait d'une annexe 35 constitue un acte attaquant lorsque elle est prise dans le cadre d'un recours juridictionnel relatif au statut de bénéficiaire de l'Accord de retrait alors qu'un jugement définitif n'a pas encore été rendu. Ainsi dans le cadre d'une demande de mesures provisoires introduite devant le Conseil d'Etat (G/A

240.173/XI-24569 et relatif au recours inscrit sous le numéro de rôle CCE 302 607), le Premier Auditeur considère dans son rapport du 4 décembre 2023 que la décision de retrait de l'Annexe 35 constitue une voie de fait et est un acte attaçable devant Votre Conseil au motif que « C'est donc bien la décision de retrait de l'annexe 35 et non le simple rejet de son recours par le CCE qui modifie sa situation juridique en ne lui permettant pas de rester en Belgique et, partant, lui fait grief ». Elle se prévaut également de l'arrêt n°304 691 prononcé par le Conseil le 12 avril 2024.

A titre subsidiaire, elle suggère au Conseil de poser la question préjudiciale suivante à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE) s'il subsistait un doute sur « la portée de l'obligation en droit européen » :

« Les articles 18.3 et 21 de l'Accord de retrait ainsi que les articles 15 et 31 de la directive 2004/38 auxquels ils s'y réfèrent, lus à la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, doivent-ils être interprétés et appliqués en ce sens que, dans le contexte d'un recours en cassation devant un deuxième degré de juridiction dirigé contre un arrêt rendu en première instance qui rejette la requête en annulation dirigée contre une décision de refus du statut de bénéficiaire de cet Accord, la juridiction nationale de première instance a l'obligation d'examiner la légalité d'une décision prise par l'administration nationale qui retire un document spécial de séjour qui avait été octroyé à une personne sur base de l'effet suspensif de l'article 18.3 dudit Accord au moment de l'introduction de son recours en première instance, lorsque l'administration nationale refuse de reconnaître l'effet suspensif de plein droit d'un recours en cassation alors qu'un jugement définitif n'a pas encore été rendu en ce qui concerne ce recours juridictionnel de deuxième degré ? »

2.2.1. En premier lieu, le Conseil rappelle que l'article 39/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que :

« Le 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 « décision » figurant dans cette disposition, il convient de se référer au contenu que la section du contentieux administratif du Conseil d'État lui donne dans son contentieux (cf. 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, p. 83).

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 naissent (en ce sens, C.E., 22 août 2006, n° 161.910).

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 annulation (cf. M. PAQUES et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 337 et suivants ; en ce sens, C.E., 19 mai 2022, n°253.821 du 19 mai 2022).

2.2.2. 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, par son arrêt n°293 842 prononcé le 6 septembre 2023, du recours en annulation contre la décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire, prise le 2 mai 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 (ci-après : l'arrêté royal du 8 octobre 1981), 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 de l'Accord de retrait 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.

2.2.3. 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° 293 842 prononcé le 6 septembre 2023, 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 l'article 56 du TFUE et l'article 9, b) de l'Accord de retrait.

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, 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° 293 842, prononcé par le Conseil de céans le 6 septembre 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 « Les 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 15 février 2024 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° 26 603 du 29 avril 2009 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 précédent » 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, §1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980.

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 décidant 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 européenne (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).

2.3. 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.

Cet acte doit être considéré comme purement confirmatif du premier acte querellé, dès lors que la partie défenderesse ne répond aucunement aux arguments soulevés par la partie requérante, se limitant à réaffirmer sa position et ne témoignant pas d'un nouvel examen effectué à cette occasion.

2.4. Le recours est dès lors recevable en ce qu'il concerne le premier acte litigieux et irrecevable en ce qu'il concerne le second.

Il n'y a pas lieu de poser la question préjudicelle suggérée.

3. Exposé du moyen d'annulation

3.1. 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.

3.2. « EN CE QUE la partie adverse a pris les décisions entreprises qui donnent instruction à l'administration communale de la Ville de Mons de retirer l'annexe 35 qu'elle avait précédemment livrée à la partie requérante et lui refusent de reconnaître l'effet suspensif de plein droit du recours en cassation introduit par elle devant le Conseil d'État ;

ALORS QUE le recours en cassation introduit devant le Conseil d'État par la partie requérante contre l'arrêt rendu par le Conseil du Contentieux des Étrangers le 3 octobre 2023 est assorti d'un effet suspensif de plein

droit en vertu de l'article 18, paragraphe 3 de l'Accord de retrait, de sorte que la partie requérante est temporairement autorisée à demeurer en Belgique et à y poursuivre ses activités professionnelles et ce jusqu'à que le recours juridictionnel se soit conclu par un jugement définitif du Conseil d'État ;

Que conformément à l'article 18, paragraphe 3 de l'Accord de retrait, l'introduction d'un recours juridictionnel entraîne la suspension de plein droit de la décision de refus du statut de bénéficiaire de l'Accord de retrait jusqu'à qu'un arrêt définitif soit prononcé et ce dans les termes suivants :

« 3. 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. » ([...]) ;

Que selon la Note d'orientation relative à l'Accord de retrait publiée par la Commission européenne (JO 2020 C 173, p. 1 ; ci-après « la Note d'orientation ») :

« 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). » ([...]) ;*

Que de plus, l'article 4.1 de l'Accord de retrait confirme que toute personne peut se prévaloir des dispositions qu'il contient qui ont un effet direct :

« 1. 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. »

Que l'article 18.3 de l'Accord de retrait dispose d'un effet direct dès lors qu'il contient des obligations précises, claires, inconditionnelles, et qui 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 1^{er} juillet 1993, affaire C-154/92 *van Cant*, point 16) ;

Qu'il en résulte que l'introduction d'un recours en cassation contre un arrêt rendu par le Conseil du Contentieux des Étrangers devrait conduire à la suspension automatique de l'arrêt attaqué qui puisse permettre ainsi de maintenir la suspension de la décision administrative contre laquelle un recours en annulation a été formulé de sorte que cet acte ne puisse faire l'objet d'exécution par la contrainte ;

Que le Conseil d'État a par la suite eu l'occasion de confirmer qu'un recours en cassation est doté d'un effet suspensif de plein droit tel que prévu par l'article 18.3 de l'Accord de retrait dès lors qu'« *Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension et de mesures provisoires [formulée devant le Conseil d'État] car un effet suspensif de plein droit est prévu par l'article 18.3 de l'Accord.* » ([...]) (CE, ordonnance n° 15.365 du 25 avril 2023 rendue en procédure d'admissibilité, n° de rôle A. 238.754/XI-24.359 : pièce 17).

Qu'il en résulte de ce qui précède que tout recours qui est introduit contre une décision de refus du statut de bénéficiaire de l'Accord de retrait est assorti d'un effet suspensif automatique et ce quel que soit le degré de juridiction devant lequel il est introduit ;

Qu'une telle interprétation est nécessaire afin d'assurer le droit à un recours effectif qui est garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux ;

Qu'en l'espèce le recours en cassation introduit le 3 octobre 2023 par le requérant devant le Conseil d'État à l'encontre de l'arrêt n° 293 842 rendu le 6 septembre 2023 par Votre Conseil est assorti d'un effet suspensif automatique, de sorte que l'acte contre lequel il a été pris ne peut pas être exécuté par la contrainte, eu

égard à ce que prévoit de plein droit l'article 18.3 de l'Accord de retrait au sujet de l'effet suspensif d'un recours juridictionnel ;

Que cette interprétation est partagée par le Premier Auditeur saisi du dossier devant le Conseil d'Etat (voir son rapport relative à la demande de mesures provisoires introduite pendant le procédure en cassation dans une affaire semblable; *pièce 12*), ainsi que par la Commission européenne (voir son courrier du 6 février 2024 sous réf. Ares(2024)894371: *pièce 16*) ;

Que dans la première décision attaquée (*pièce 1*), en date du 15 février 2024, la partie adverse a donné instruction à l'administration communale de la Ville de Mons de retirer l'annexe 35 qui avait été remise à la partie requérante le 1^{er} août 2023 à l'occasion de l'introduction d'un recours en annulation devant Votre Conseil (affaire n° CCE 278 287) contre la décision prise par la partie adverse le 2 mai 2022 lui refusant le statut de bénéficiaire de l'Accord de retrait (annexe 59 : *pièce 7*) ;

Que par la suite, en réponse au recours gracieux de la partie requérante tel que contenu dans le courrier de son conseil du 22 mars 2024 (*pièce 10*), la partie adverse a indiqué dans la deuxième décision attaquée du 18 avril 2024 qu'elle maintenait sa position communiquée précédemment (*pièce 2*) ; Que cette décision se réfère aux communications de la partie adverse du 18 août 2023 et du 18 septembre 2023 (*pièces 13 et 14*) par lesquelles elle a informé le conseil de la partie requérante qu'elle refuse de considérer que le recours en cassation devant le Conseil d'Etat a un effet suspensif de plein droit sur base de l'article 18. 3 de l'Accord de retrait, en dépit de la confirmation de cet effet par le Conseil d'Etat dans son ordonnance n° 15.365 du 25 avril 2023 (*pièce 11*) et malgré le rapport du Premier auditeur ;

Que dans ces communications, la partie adverse a indiqué qu'elle considérait que « *L'accord de retrait n'exige pas que le recours en cassation devant le Conseil d'Etat soit suspensif* », qu'elle considère aussi que l'obligation qui découle de l'article 18, paragraphe 3, de l'Accord de retrait « *garantit seulement 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* » et elle conclut qu' « *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.* » (*pièces 13 et 14*) ;

Que contrairement à ce que prétend la partie adverse, le recours en cassation qui est actuellement en cours devant le Conseil d'Etat a un effet suspensif de plein droit sur base de l'article 18.3 de l'Accord de retrait et qui continue à suspendre la décision de refus du statut de bénéficiaire prise par la partie adverse en date du 3 mars 2022 et qu'en conséquence il n'était pas permis à la partie adverse de retirer le document spécial de séjour (annexe 35 ou tout autre document équivalent) qui autorisait la partie requérante à rester en Belgique pendant toute la durée du recours juridictionnel ;

Qu'un arrêt rendu par Votre Conseil ne peut être considéré comme un « *jugement définitif* » au sens de l'article 18.3 de l'Accord de retrait dès lors que l'article 39/67 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit qu'il est susceptible du pourvoi en cassation prévu à l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ;

Que de plus Votre Conseil n'est pas une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne au sens de l'article 267 du TFUE ;

Qu'à l'inverse le Conseil d'Etat est une juridiction nationale de dernier ressort dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours aux fins de l'article 267 du TFUE ;

Que contrairement à ce que pourrait prétendre la partie adverse, le requérant est pleinement protégé par l'article 18.3 de l'Accord de retrait en tant que demandeur du statut de bénéficiaire de l'Accord de retrait dont le recours juridictionnel n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive ;

Que Votre Conseil a confirmé cette interprétation dans son arrêt n° 304 691 du 12 avril 2024 en jugeant que, même si dans un arrêt antérieur il a pu « *considéré que la partie requérant 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* », cela « *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* » (point 2.2.5 de l'arrêt) ;

Qu'en l'espèce la partie requérante est bel et bien protégée par les dispositions de l'Accord de retrait dès lors que le recours juridictionnel qu'elle a introduit à l'encontre de la décision de refus de reconnaissance du statut de bénéficiaire dudit accord n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive rendue par le Conseil

d'État et que son recours en cassation est encore pendant devant cette juridiction (enrôlée sous le n° de rôle A. 240.213 /XI-24.579) ;

Que dans ces conditions le recours juridictionnel formulée par la partie requérante n'a pas encore fait l'objet d'un « jugement définitif » au sens de l'article 18.3 de l'Accord de retrait ;

Qu'il en résulte que l'introduction d'un recours en cassation devant le Conseil d'État contre un arrêt rendu par le Conseil du Contentieux des Étrangers devrait conduire au maintien par la partie requérante de son statut de demandeur sur base de l'Article 18.3 de l'Accord de retrait ;

Que le présent recours, en ce qu'il est dirigé contre une décision qui a pour effet de retirer le statut de demandeur sur base de l'Accord de retrait alors, tombe dans le champ d'application l'Article 18.3 de l'Accord de retrait et la partie requérante est en droit d'obtenir les protections qui y sont prévues ;

Que l'article 18.3 de l'Accord de retrait – qui pour rappel est doté d'effet direct – prime à l'encontre de tout mesure de droit belge qui pourrait en disposer autrement et comble toute lacune qui pourrait exister à cet effet en droit belge dans la mesure que la loi attribue seulement un effet suspensif à un recours en annulation devant le Conseil du contentieux des Étrangers sans l'attribuer au recours en cassation qui pourrait suivre devant le Conseil d'État ;

Que contrairement à ce que la partie adverse pourrait soutenir, la partie requérante n'est pas privée des protections visées à l'article 18.3 de l'Accord de retrait du fait qu'elle travaille en Belgique dans le cadre d'un détachement ;

Que ce qui compte pour les besoins de l'article 18.3 de l'Accord de retrait, c'est que la partie requérante ait introduit une demande de statut de bénéficiaire de l'Accord de retrait, ce qu'elle a fait en introduisant une demande établie par l'administration communale (annexe 58: *pièce 21*) ;

Que par ailleurs l'interprétation contraire que la partie adverse donne à l'article 18.3 de l'Accord de retrait et qui consiste à refuser de reconnaître l'effet suspensif d'un recours en cassation viole le droit à un recours effectif qui est garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux dans la mesure que la partie requérante doit pouvoir rester en Belgique – et doit être en possession d'un document spécial de séjour qui le prouve – jusqu'à l'issue du recours en cassation afin de ne pas perdre son intérêt à poursuivre son recours juridictionnel ;

Qu'en outre l'Accord de retrait prévoit explicitement qu'un requérant qui introduit un recours juridictionnel continue de bénéficier des droits subjectifs qui sont contenus dans la deuxième partie de cet Accord intitulée « Droits des citoyens » ;

Que la deuxième partie de l'Accord de retrait, dans laquelle figure l'article 18.3, contient entre autres le droit de séjour de plus de trois mois (article 13 : « les ressortissants du Royaume-Uni ont le droit de séjourner dans l'État d'accueil dans les limites et conditions énoncées aux [...] à l'Article 7, paragraphe 1, point a), b) ou c), [...] de la directive 2004/38/CE ») et le droit de travailler en tant que salarié (article 24) et/ou en tant qu'indépendant (article 25) ;

Que cet effet suspensif fait l'objet d'une confirmation dans l'acte de notification qui accompagne la décision de refus (annexe 59) prise le 2 mai 2022 au sujet du recours en annulation (*pièce 7*) :

[...]

Qu'en pratique, un étranger qui introduit un recours en annulation devant le Conseil du Contentieux des Étrangers contre une décision à laquelle s'applique l'article 18, paragraphe 3 de l'Accord de retrait recevra par la suite un document spécial de séjour (annexe 35) de l'administration communale sur instruction de la partie adverse, tel que le prévoit l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 ;

[...]

Que par ailleurs le document spécial de séjour (annexe 35) autorise aussi l'étranger à continuer de travailler en Belgique ;

[...]

Que cependant aucune mesure de droit belge n'a été prise qui met en œuvre l'obligation de suspension contenue à l'article 18.3 de l'Accord de retrait dans le cadre d'un recours en cassation devant le Conseil

d'État que ce soit dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 au sujet de l'annexe 35 (ou tout autre document similaire) ou l'arrêté royal du 2 septembre 2018 en ce qui concerne le droit de travail ;

Que ni l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, ni l'arrêté royal du 2 septembre 2018 ne font référence à un effet suspensif d'un recours en cassation contre une décision à laquelle s'applique l'article 18, paragraphe 3 de l'Accord de retrait ;

Que cette situation 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 État membre de prendre « toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union » ;

Que la violation de l'article 291 du TFUE résulte du fait qu'aucune mesure de droit belge n'a été prise pour mettre en œuvre l'obligation de suspension contenue à l'article 18.3 de l'Accord de retrait dans le cadre d'un recours en cassation devant le Conseil d'État que ce soit dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 au sujet de l'annexe 35 (ou tout autre document similaire) ou l'arrêté royal du 2 septembre 2018 en ce qui concerne le droit de travail ;

Que les autorités administratives des États membres, tout comme les juridictions nationales, ont le devoir d'écartier les dispositions de droit national qui sont contraires au droit européen [...]

Qu'en l'espèce, la partie adverse était sous 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'État soit doté d'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 ;

Que, vu d'une autre façon, la partie adverse était sous obligation de combler l'existence d'une lacune en droit belge et reconnaître un effet suspensif au recours en cassation intenté par la partie requérante devant le Conseil d'État et en conséquence s'abstenir de donner des instructions à l'administration communale de retirer son annexe 35 ;

Que cette lacune dans le dispositif de protection juridictionnelle en droit administratif belge mène la partie adverse à nier l'existence de l'effet suspensif d'un recours en cassation devant le Conseil d'État entrepris contre un arrêt du Conseil du Contentieux des Étrangers rendu au sujet d'une décision à laquelle s'applique pourtant l'article 18, paragraphe 3 de l'Accord de retrait et ce en pleine violation de cette disposition ;

Qu'au vu de ces considérations, en prenant les décisions entreprises qui retire l'annexe 35 à la partie requérante et lui refuse la reconnaissance de l'effet suspensif de son recours juridictionnel auquel s'applique l'article 18.3 de l'Accord de retrait alors que celui-ci n'a pas encore fait l'objet d'un jugement définitif, la partie adverse a violé l'article 18.3 dudit Accord, a enfreint les principes généraux de primauté, de l'effet direct et de l'effet utile en droit européen, a méconnu l'article 291 du TFUE et porte atteinte au droit à un recours effectif qui est garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux ;

Que si un doute persiste quant à l'effet suspensif de plein droit qui est prévu par l'article 18.3 de l'Accord de retrait dans le cadre d'un recours en cassation qui est en cours devant le Conseil d'État contre un arrêt rendu par Votre Conseil au sujet d'une décision de refus du statut de bénéficiaire dudit Accord, il y a lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union sur l'interprétation de cette disposition dans les termes suivants

« 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 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 rejettant 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 reconnaît 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. Discussion

4.1. Ainsi qu'il ressort des développements exposés au point 2.2.2. du présent arrêt, l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 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 de la décision attaquée, 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 du premier acte attaqué.

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 1er

La décision de retrait de l'annexe 35, prise le 15 février 2024, est annulée.

Article 2

La demande de suspension est sans objet, en ce qu'elle vise la décision de retrait de l'annexe 35, prise le 15 février 2024.

Article 3

La requête en suspension et annulation est rejetée pour le surplus.

Article 3

Les dépens, liquidés à la somme de 186 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

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

J. MAHIELS, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

A. KESTEMONT, greffière.

La greffière,

La présidente,

A. KESTEMONT

J. MAHIELS