CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 212.495 du 6 avril 2011

A. 197.909/XI-17.524

En cause : **l'État belge**, représenté par
le ministre de la Politique de
migration et d'asile,
ayant élu domicile chez
Me F. MOTULSKY, avocat,
avenue Louise 284 bte 9
1050 Bruxelles,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
Me P. CHOME, avocat,
avenue Louise 203 bte 1
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 octobre 2010 par l'Etat belge, qui demande la cassation de la décision prise par le Conseil du contentieux des étrangers le 31 août 2010 en cause de XXX (arrêt n° 47.565 dans l'affaire 42.463/III);

Vu l'ordonnance n° XXX du 19 octobre 2010 déclarant le recours en cassation inadmissible;

Vu l'ordonnance n° XXX du 9 novembre 2010 retirant l'ordonnance du 19 octobre 2010 précitée et déclarant le recours en cassation admissible;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport, déposé le 21 janvier 2011, notifié aux parties, de M. OSWALD, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 7 février 2011 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 février 2011 à 14 heures;

Entendu, en son rapport, M. VANHAEVERBEEK, conseiller d'État;

Entendu, en ses observations, Me F. MOTULSKY, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. OSWALD, auditeur;

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

Considérant qu'en application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'Etat statue au vu du mémoire de synthèse que constitue le mémoire en réplique;

Considérant que la partie adverse fait valoir «que le Conseil d'Etat, étant une juridiction administrative, il ne lui appartient pas, contrairement aux organes administratifs, de pouvoir rétracter un acte qu'[il] considérait comme irrégulier», qu' «au contraire, lorsqu'[il] a pris une décision à caractère juridictionnel, [il] a vidé sa saisine sur la question qui lui a été posée, en l'espèce, la question de la recevabilité du recours en cassation de l'Etat belge, en conséquence de quoi, il appartient au Conseil d'Etat de constater que seule peut sortir ses effets l'ordonnance rendue en procédure d'admissibilité des recours en cassation du 19.10.2010 entre parties aux termes de laquelle le recours en cassation n'est pas admissible» et qu'«il y a lieu d'écarter purement et simplement comme nulle et non avenue, la seconde ordonnance n° XXX4 du 09.11.2010, le Conseil d'Etat ayant vidé antérieurement sa saisine quant à la recevabilité de la procédure»;

Considérant que le recours en cassation a été déclaré irrecevable, *ratione temporis*, par l'ordonnance n° XXX du 19 octobre 2010, sur la seule base du cachet postal, daté du 5 octobre 2010, apposé sur l'enveloppe qui le contenait; que cette ordonnance a été retirée par l'ordonnance n° XXX du 9 novembre 2010 après que le

Conseil d'Etat a été informé, sur la foi d'une pièce complémentaire déposée par le requérant le 27 octobre 2010, de ce que le pli avait bel et bien été confié à la poste le 4 octobre 2010, soit le dernier jour du délai pour introduire le recours; que la spécificité de la procédure d'admission en cassation administrative, dans laquelle le Conseil d'Etat statue à juge unique, sans intervention de l'auditorat et sans avoir entendu les parties, commande que, saisi par le requérant de la preuve de la recevabilité du recours *ratione temporis*, le Conseil d'Etat puisse retirer une ordonnance de refus d'admission et statuer à nouveau;

Considérant que le Conseil du contentieux des étrangers a, par un arrêt n° 17.649 du 24 octobre 2008, annulé l'ordre de quitter le territoire pris à l'égard de XXX; que cette décision a été cassée par l'arrêt n° 193.627 du 28 mai 2009 du Conseil d'Etat qui a renvoyé la cause au Conseil du contentieux autrement composé; que les motifs de cet arrêt sont ainsi rédigés:

> « Considérant que l'ordonnance n° XXX du 4 décembre 2008 n'a admis le recours en cassation administrative qu'en ce qui concerne le second moyen, pris "de la violation des articles 39/56 et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de la violation de l'article 149 de la Constitution, de la violation de la foi due aux actes et des articles 1320 et 1322 du Code civil, ainsi que de la violation des principes généraux d'ordre public *Fraus omnia corrumpit* et *Nemo auditur suam turpitudinem allegans*" en ce que l'arrêt attaqué n'a pas répondu à ses observations, formulées dans sa note d'observations, selon lesquelles la partie adverse en cassation n'avait pas d'intérêt légitime à son recours devant le Conseil du contentieux des étrangers;
>
> Considérant qu'il résulte du dossier de la procédure que dans sa note d'observation devant le Conseil du contentieux des étrangers, le requérant en cassation a soutenu expressément, afin de réfuter le premier moyen de la requête, que la partie adverse en cassation ne pouvait se voir reconnaître un intérêt légitime à son recours eu égard à la fraude, avérée, commise dans le but d'obtenir une régularisation de séjour, à savoir l'utilisation d'une fausse identité; que l'arrêt décide à cet égard que la partie adverse en cassation, "autorisée à séjourner sur le territoire de la Belgique pour une durée illimitée ne pouvait faire l'objet d'un ordre de quitter le territoire en application de l'article 7 précité de la loi, à moins de s'être vue préalablement retirer cette autorisation de séjour au motif qu'une fraude a prévalu à sa délivrance, retrait qu'il n'est cependant nullement permis de déduire de la lecture de la motivation de l'acte querellé"; qu'ainsi, le juge administratif n'a pas répondu à l'argument contestant la légitimité de l'intérêt à agir de la partie adverse en cassation; qu'en cette branche le moyen est fondé »;

que sur ce renvoi, le Conseil du contentieux des étrangers a, par l'arrêt attaqué, décidé ce qui suit:

> « 2.1 Comparaissant à l'audience du 27 octobre 2009, la partie défenderesse [ici requérante] fait part d'interrogations quant à l'étendue de la réouverture des débats qu'entraîne la cassation avec renvoi prononcée en la

cause par le Conseil d'État dans son arrêt précité. Évoquant à cet égard les articles 2 et 1110, alinéa 1er, du Code judiciaire, ainsi que deux arrêts du 4 novembre 2005 de la Cour de cassation (affaires C040074F et C040089F), elle sollicite la réouverture des débats en vue de déposer des observations complémentaires quant à ce.

2.2. Aux termes de l'article 1110, alinéa 1er, du Code judiciaire, "Lorsque la cassation est prononcée avec renvoi, celui-ci a lieu devant une juridiction souveraine du même rang que celle qui a rendu la décision attaquée." Dans ses deux arrêts du 4 novembre 2005, la Cour de cassation a par ailleurs dit pour droit que "lorsque, en cas de cassation partielle, la Cour renvoie la cause dans une mesure limitée, elle entend par là que le dispositif non attaqué ou non annulé de la décision déférée à sa censure, qui est passé en force de chose jugée, ne peut plus être remis en discussion devant le juge de renvoi; Que l'esprit et la généralité des termes de l'article 1110, alinéa 1er, du Code judiciaire, en vertu duquel le renvoi est ordonné, ne permettent pas de limiter l'effet légal du renvoi à l'examen du seul dispositif annulé mais exigent que le procès tout entier soit dévolu au juge de renvoi".

À défaut d'autres précisions de la partie défenderesse, le Conseil note que la problématique ainsi évoquée se situe dans l'hypothèse d'une cassation partielle avec renvoi limité.

2.3. En l'espèce, il s'impose de relever que le Conseil d'État a prononcé la cassation, sans en restreindre l'étendue, de l'arrêt n° 17.649 du 24 octobre 2008 précité, et a ordonné, sans l'assortir d'aucune limite, le renvoi de la cause devant le Conseil de céans.

Les prémisses de la demande de réouverture des débats étant sans lien avec la présente situation, il ne se justifie pas d'y faire droit au vu des arguments exposés à l'audience.

Au demeurant, aucune disposition de la loi du 15 décembre 1980 ou du Règlement de procédure du Conseil ne prévoit le dépôt de nouveaux écrits de procédure devant le Conseil lorsqu'il est ressaisi après cassation, la seule exigence légale, exprimée à l'article 39/10, alinéa 2, 2°, de la loi du 15 décembre 1980, étant que cet examen soit effectué par une chambre siégeant à trois juges.

2.4. Telle que formulée par la partie défenderesse, la demande de réouverture des débats doit dès lors être rejetée. »,

et a ensuite, accueillant le premier moyen d'annulation proposé par la partie requérante devant le juge administratif, ici adverse, pris « de la violation des formalités substantielles, prescrites à peine de nullité, de l'excès et du détournement de pouvoir » et « de la violation de l'article 20 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs », annulé à nouveau l'ordre de quitter le territoire attaqué;

Considérant que le requérant prend un premier moyen « de la violation des articles 2 et 1110, alinéas 1er et 2, du Code judiciaire, du principe général de droit du respect des droits de la défense, des articles 39/60 et 39/72, § 1er, de la loi du 15

décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » dans lequel il soutient en substance « que la demande de réouverture des débats formée par la partie requérante, qui trouvait appui sur l'article 1110 du Code judiciaire ne saurait être rejetée au seul motif qu'elle n'est pas prévue par la loi organique du 15 décembre 1980 ou par le règlement de procédure du Conseil du contentieux des étrangers, sauf à violer le prescrit de l'article 2 du Code judiciaire », que l'arrêt de la Cour de cassation du 4 novembre 2005 cité par l'arrêt attaqué énonce « que l'esprit et la généralité des termes de l'article 1110, alinéa 1er, du Code judiciaire, en vertu duquel le renvoi est ordonné, ne permettent pas de limiter l'effet légal du renvoi à l'examen du seul dispositif annulé mais exigent que le procès tout entier soit dévolu au juge de renvoi », que « la Cour de cassation déduit également de l'article 1110 précité que lorsqu'un jugement statuant en degré d'appel a été cassé sans restriction, notamment au motif qu'il n'avait pas répondu aux conclusions du demandeur, les parties sont replacées dans la même situation que celle dans laquelle elles se trouvaient lorsqu'elles étaient devant le juge qui a rendu la décision ultérieurement cassée, et la juridiction de renvoi ne saurait, dès lors, se borner à répondre aux conclusions auxquelles cette décision n'avait pas eu égard et à infirmer ou à confirmer celle-ci (cf Cass., 10 avril 1981, Pas., I, 1981, 901) », que « la demande de réouverture des débats formée par la partie requérante était d'autant plus fondée que la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers étant écrite, la partie requérante ne pouvait y articuler d'autres observations que celles contenues dans ses actes de procédure antérieurs, qui ne peuvent, par hypothèse, tenir compte des motifs de cassation », qu' « en ce sens, le refus de réouverture des débats, qui n'est pas justifié légalement, ainsi qu'il a été exposé plus avant, viole les droits de la défense de la partie requérante » et que « par identité de motifs, l'arrêt querellé [...] méconnaît les articles 39/60 et 39/72 de la loi du 15 décembre 1980, visés au moyen, l'application des dispositions pertinentes du Code judiciaire ayant pour effet, contrairement à ce qu'allègue l'arrêt attaqué, de placer les parties à la cause en situation de pouvoir débattre sur l'entièreté de la contestation »;

Considérant que l'article 39/60, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 dispose que devant le Conseil du contentieux des étrangers les débats ne portent que sur les moyens «exposés dans la requête ou dans la note»; qu'il s'ensuit qu'en cas de renvoi après cassation, cette juridiction, autrement composée, ne peut avoir égard qu'à ces écrits de procédure et à l'arrêt du Conseil d'Etat; que ces règles sont incompatibles avec les dispositions du Code judiciaire visées au moyen; qu'à cet égard celui-ci manque en droit;

Considérant, quant aux droits de la défense, qu'il ressort de l'arrêt

attaqué, que le requérant a eu l'occasion, à l'audience du 27 octobre 2009, de développer oralement les arguments qu'il estimait devoir soulever à propos de l'arrêt de renvoi; qu'à cet égard le moyen manque en fait;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen «de la violation des règles et principes gouvernant l'intangibilité et le retrait des actes administratifs, ainsi que de l'erreur de droit», «en ce que, ayant constaté que le dossier administratif ne comportait aucun élément de nature à démontrer la volonté de la partie requérante de retirer le droit de séjour de la partie défenderesse ou que l'acte attaqué devant lui ne révélait pas davantage la nécessité d'un retrait préalable, le Conseil du contentieux des étrangers en déduit que la partie défenderesse, jusqu'ores autorisée à séjourner dans le Royaume, ne pouvait faire l'objet d'un simple ordre de quitter le territoire et accueille le moyen d'annulation», alors que, «sur la recevabilité du moyen, la partie requérante rappelle pour autant que de besoin que les règles relatives à l'intangibilité et au retrait des actes administratifs sont d'ordre public, de telle sorte que le moyen qui s'appuie sur leur méconnaissance doit être soulevé au besoin d'office et peut être invoqué pour la première fois en cassation», qu'«en toute hypothèse, la partie requérante ayant été illégalement privée de la possibilité de faire valoir, après renvoi, ses observations complémentaires devant le juge a quo, ainsi qu'il résulte des développements contenus dans le premier moyen du recours, le moyen ne saurait être tenu pour nouveau», que, «quant au bien fondé du moyen, il est constant que l'acte administratif irrégulier, quand il serait, comme en l'espèce, créateur de droit, peut être rapporté sans limitation dans le temps lorsqu'il a été suscité par fraude», que «l'arrêt querellé ne remet pas en cause le constat de fraude opéré par la partie requérante et se trouvant au principe de l'acte attaqué devant le juge a quo, même si la juridiction administrative estime que cette fraude ne s'étend pas au patronyme dont l'intéressée a fait usage», que l'arrêt constate notamment que la partie adverse a introduit une demande d'asile «en invoquant une fausse nationalité et un faux acte de naissance» et ultérieurement une demande de régularisation de séjour en invoquant les mêmes faux, et qu'«en exigeant que le dossier administratif manifeste l'intention d'un retrait préalable dans le chef de l'autorité administrative, voire que soit pris un acte de retrait, le Conseil du contentieux des étrangers requiert en réalité que, même en cas de fraude avérée, la partie requérante procède à un acte contraire, voire conteste que le retrait puisse être implicite, méconnaissant de la sorte les règles et principes visés au moyen»;

Considérant que l'arrêt constate ce qui suit:

«1. Faits pertinents de la cause

La [partie adverse en cassation] semble être arrivée en Belgique le 13 juin 1996.

Le 14 juin 1996, [la partie adverse en cassation] a introduit une demande d'asile sous sa véritable identité, en l'occurrence XXX., mais en invoquant une fausse nationalité et un faux acte de naissance. Cette procédure a été clôturée par une décision de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié prise par la Commission permanente de recours des réfugiés le 23 juin 1998.

Le 30 janvier 2000, elle a introduit, toujours sous sa véritable identité, en l'occurrence XXX., mais en invoquant la fausse nationalité et le faux lieu de naissance précédemment cités, une demande de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume. Suite à cette demande, elle a été autorisée à séjourner dans le Royaume en date du 14 juin 2001. À ce titre, un certificat d'inscription au registre des étrangers lui a été délivré le 25 septembre 2001. En date du 16 février 2007, elle a obtenu une carte d'identité d'étranger.

Une enquête menée ultérieurement dans le cadre d'une demande de naturalisation introduite par son époux XXX., a révélé le recours à de fausses données d'identité en Belgique. Entendue à ce sujet le 14 janvier 2008 à la suite d'une perquisition opérée le même jour, elle a notamment admis avoir mentionné une fausse identité et un faux lieu de naissance lors de son arrivée en Belgique.

Informée de ces développements le 14 janvier 2008, la partie [requérante en cassation] lui a, le même jour, délivré un ordre de quitter le territoire. Cette décision, qui identifie la [partie adverse en cassation] comme étant XXX. alias XXX., constitue l'acte attaqué et est motivé comme suit:

" [...]

O article 7, al. 1er, 1: demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis: l'intéressé(e) n'est pas en possession de document de voyage valable.

O article 7, al. 1er, 3: est considéré(e) par le Ministre de l'Intérieur ou [...] ATTACHE comme pouvant compromettre l'ordre public/la sécurité nationale [...] - FAUX EN ECRITURES AUTHENTIQUES ET PUBLIQUES PAR UN PARTICULIER USAGE DE FAUX USURPATION DE NOM PVmi21.f1.00767/2007.

[...]."

[...]

3.3.1. […]

Le Conseil constate en outre, au vu du dossier administratif, que la partie [adverse en cassation] s'est toujours identifiée auprès des autorités belges sous l'identité de XXX. Le Conseil relève que cette identité est celle sous laquelle elle a ensuite, par une décision du 8 juin 2001 formalisée le 14 juin 2001, été

autorisée à séjourner en Belgique pour une durée illimitée sur la base de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, été inscrite au registre des étrangers et reçu à ce titre un certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE), avant d'obtenir une carte d'identité d'étranger constatant son droit à l'établissement.»,

et décide que:

«Il résulte de cet examen des circonstances de la cause au regard des pièces du dossier administratif que la partie [adverse en cassation], autorisée à séjourner puis à s'établir dans le Royaume, ne pouvait faire l'objet d'un ordre de quitter le territoire en application de l'article 7 de la loi précitée, à moins de s'être vue préalablement retirer son droit de séjour, retrait qu'il n'est cependant nullement permis de déduire de la lecture de la motivation de l'acte querellé et de l'examen du dossier administratif, et auquel la partie [requérante en cassation], dans sa note d'observations, ne prétend du reste nullement avoir procédé.»;

Considérant que les règles relatives au retrait des actes administratifs sont d'ordre public; que le moyen est recevable;

Considérant que le retrait d'un acte créateur de droits, telle une autorisation d'établissement dans le Royaume, est admis en tout temps notamment lorsqu'il résulte de manœuvres frauduleuses de l'intéressé ou lorsqu'une disposition expresse le prévoit; qu'une telle disposition, susceptible de s'appliquer en l'espèce, figure dans la loi du 15 décembre 1980 précitée;

Considérant que comme l'arrêt le constate sans être critiqué de ce chef, la partie adverse était établie dans le Royaume au moment où son éloignement a été décidé; qu'aux termes de l'article 18, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, tel qu'il était alors en vigueur, «le ministre ou son délégué peut décider que l'étranger qui a été autorisé à s'établir dans le Royaume sur la base de l'article 14 n'a plus le droit de séjourner dans le Royaume lorsque cet étranger a utilisé des informations fausses ou trompeuses ou des documents faux ou falsifiés, ou a recouru à la fraude ou à d'autres moyens illégaux, afin d'être admis ou autorisé au séjour»; que l'ordre de quitter le territoire du 14 janvier 2008 matérialise en l'espèce cette décision, laquelle constitue un retrait implicite mais certain de l'autorisation d'établissement; qu'en exigeant une décision supplémentaire de retrait explicite, le juge administratif ajoute à la loi; que le moyen est fondé et suffit à entraîner la cassation de l'arrêt attaqué,

D É C I D E :

Article 1er.

Est cassé, l'arrêt n° 47.565 du 31 août 2010 prononcé par la IIIème chambre du Conseil du contentieux des étrangers en cause de XXX.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil du contentieux des étrangers et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

La cause est renvoyée devant le Conseil du contentieux des étrangers autrement composé.

Article 4.

Les dépens, liquidés à 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIe chambre, le six avril deux mille onze par :

M.	J. MESSINNE,	président de chambre,
M.	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'État,
Mme	V. VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. VANDERPERE. J. MESSINNE.