CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 228.678 du 7 octobre 2014

A. 211.909/XI-20.100

En cause : **l'État belge**, représenté par
la Secrétaire d'État à l'Asile et
la Migration, à l'Intégration sociale et
à la Lutte contre la pauvreté,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
Me K. AOUASTI, avocat,
rue de Moscou 2
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIe CHAMBRE,

I. OBJET DU RECOURS

Par une requête envoyée par pli recommandé à la poste le 12 mars 2014, l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté a sollicité la cassation partielle de l'arrêt n° 118.797 du 13 février 2014 rendu dans l'affaire n° 139.984 par la IIIe chambre du Conseil du contentieux des étrangers.

II. LA PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance n° XXX du 31 mars 2014 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M le premier l'auditeur chef de section au Conseil d'Etat St. SAINT-VITEUX a rédigé un rapport, 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.

Ce rapport a été notifié aux parties.

Une ordonnance du 6 août 2014, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^{e} chambre du 18 septembre 2014 à 14 heures.

M. le conseiller d'Etat Y. HOUYET a fait rapport.

Me K. DE HAES, *loco* Fr. MOTULSKY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me K. AOUASTI, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le premier auditeur chef de section St. SAINT-VITEUX a été entendu en son avis.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'Etat statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. LES FAITS

La partie adverse serait arrivée sur le territoire belge en 2008.

Le 27 novembre 2009, elle a fait l'objet d'une fiche de signalement d'un mariage simulé.

Le 26 mars 2010, la partie adverse a introduit une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers auprès de l'administration communale de XXX, laquelle a été déclarée irrecevable le 28 septembre 2012 et assortie d'un ordre de quitter le territoire. Le recours introduit contre cette décision a été rejeté par l'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers n° 118 796 du 13 février 2014.

Les 15 juin et 24 août 2010, des ordres de quitter le territoire ont été pris à l'encontre de la partie adverse.

Le 25 août 2010, l'administration communale de XXX a dressé une fiche de signalement d'un mariage de complaisance projeté entre la partie adverse et sa compagne belge.

Dans un procès-verbal d'audition du 26 novembre 2010, la compagne belge a sollicité que la procédure de mariage en cours soit annulée.

Par un courrier du 1er février 2011, l'administration communale de XXX a refusé de célébrer le mariage de la partie adverse.

Le 8 juillet 2011, la chambre présidentielle du Tribunal de première instance de XXX a confirmé la décision de refus de célébrer le mariage par l'administration communale de XXX. Le 22 août 2011, la partie adverse a interjeté appel devant la Cour d'appel de XXX, contre la décision de refus de célébrer son mariage, décision confirmée par la Cour d'appel de XXX en date du 12 novembre 2012.

Le 19 avril 2013, la partie adverse et sa compagne ont introduit une déclaration de cohabitation légale.

Le 22 avril 2013, la partie adverse a introduit une demande de carte de séjour en tant que partenaire de Belge auprès de l'administration communale de XXX.

En date du 9 octobre 2013, la partie requérante a adopté une décision de refus de séjour de plus de trois mois ainsi qu'un ordre de quitter le territoire, notifiée au requérant le 15 octobre 2013.

Le 7 novembre 2013, la partie adverse a formé un recours en annulation contre ces décisions auprès du Conseil du contentieux des étrangers.

Par l'arrêt attaqué n° 118.797 du 13 février 2014, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé l'ordre de quitter le territoire et a rejeté le recours en annulation pour le surplus.

La partie requérante sollicite la cassation de l'arrêt attaqué en tant qu'il annule l'ordre de quitter le territoire.

IV. LE SECOND MOYEN

IV.1. Les arguments des parties

La partie requérante soulève un second moyen de cassation pris de la violation des articles 7, alinéa 1er, 40*ter*, et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 42 § 1er, alinéa 1er, et 52, § 4, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ainsi que de l'annexe 20 à cet arrêté, de la foi due aux actes, des articles 1315, 1319, 1320, 1322, 1349, 1353 du Code civil, de l'article 149 de la Constitution, des articles 2, 870 et 1138, 2° du Code judiciaire et du principe de respect des droits de la défense.

Dans une première branche, la partie requérante soutient, après avoir exposé le contenu de l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 et ensuite de l'article 42, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 que dès lors que « la loi habilite le Roi à déterminer les conditions dans lesquelles le droit de séjour est reconnu au membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne et par assimilation, d'un XXX, la première disposition susmentionnée constitue une base légale suffisante pour la délivrance d'un ordre de quitter le territoire, sans qu'il soit nécessaire de viser en outre le prescrit de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980, auquel celle-ci ne réfère pas ».

Elle expose que l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 « impose à l'autorité de délivrer un ordre de quitter le territoire après avoir refusé la reconnaissance du droit de séjour » et que « [la formulation de l'article 52, § 4, alinéa 5, précité selon laquelle] l'ordre [est] délivré « le cas échéant » n'implique pas que l'autorité ne soit pas tenue de prendre une telle mesure mais uniquement qu'il lui appartient de tenir compte de l'ensemble des circonstances de la cause et, en ce sens, du fait de savoir si son destinataire peut justifier d'un titre ou droit à se maintenir sur le territoire sur un autre fondement juridique ».

Elle ajoute que l'auteur de l'ordre de quitter le territoire n'est pas tenu à une obligation spécifique de motivation dès lors qu'il justifie le refus de reconnaissance du droit au séjour dont résulte l'ordre de quitter le territoire.

La partie requérante invoque à l'appui de son argumentation plusieurs arrêts du Conseil d'Etat et estime que l'arrêt attaqué « confère à l'obligation de motivation une portée qu'elle n'a pas et viole les dispositions visées au moyen ».

Dans une deuxième branche, la partie requérante fait valoir que « l'arrêt querellé pose que l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 trouve à s'appliquer, constituant le seul fondement légal de l'ordre de quitter le territoire litigieux, sans toutefois relever aucun vice dans ses motifs de droit, qui n'y réfèrent pas », qu'un « tel postulat est incompatible avec les termes de l'annexe 20 litigieuse, qui se réfère uniquement au prescrit de l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 » et qu' à supposer « que le juge administratif se fonde à bon droit sur l'article 7 précité de la loi du 15 décembre 1980, les motifs critiqués sont contredits par l'absence de constat simultané, dans l'arrêt dénoncé, d'une erreur de droit dans le chef de l'autorité ».

Elle en déduit que « l'arrêt querellé n'est pas motivé » et qu'a contrario « s'il se fonde à tort sur cette disposition, le juge administratif méconnaît la foi due à l'acte déféré à sa censure, qui n'y renvoie nullement ».

Dans une troisième branche, la partie requérante soutient qu'à supposer « que l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 constitue le fondement légal de l'ordre de quitter le territoire litigieux, comme le soutient l'arrêt dénoncé, cette disposition n'impose qu'une simple déclaration d'illégalité », que « le retour à une situation juridique antérieure résultant, comme l'affirme le juge administratif, de la décision de refus de séjour, sans toutefois que l'étranger concerné n'établisse simultanément son droit à se maintenir dans le Royaume au-delà de cette décision, ne permet pas de remettre en cause le bien-fondé de l'ordre de quitter le territoire qui s'ensuit, dont les raisons se confondent avec les motifs de la décision dont il procède » et qu'en « considérant que l'ordre de quitter le territoire querellé devant lui est exempt de toute motivation ou que les éléments de fait sur lesquels l'autorité s'est fondée pour ordonner l'éloignement ne ressortent pas davantage de la décision de refus de séjour de plus de trois mois, le juge administratif méconnaît la foi qui est due à l'acte originairement attaqué et viole les dispositions visées au moyen ».

La partie adverse répond que la faculté d'édicter l'ordre de quitter le territoire qui résulte de l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 n'est pas hypothétique et ne dépend pas des justifications de son destinataire sur son titre ou son droit à se maintenir dans le Royaume.

Elle expose que cette disposition prime sur les mentions de l'annexe 20 et que son texte clair n'est pas susceptible d'interprétation.

Citant l'arrêt n° XXX prononcé le 19 juillet 2012 par la XIV^{e} chambre du Conseil d'Etat, la partie adverse considère que l'ordre de quitter le territoire ne peut être

justifié par le seul constat de l'illégalité du séjour mais que l'autorité doit tenir compte d'un ensemble d'autres éléments pour le justifier.

Elle soutient que l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 ne peut, dans le respect de la hiérarchie des normes, modifier les articles 7 et 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980.

Enfin, la partie adverse fait valoir que les mots « le cas échéant » qui figurent dans la disposition litigieuse, ne peuvent recevoir une acception selon laquelle la notification d'un ordre de quitter le territoire est automatique. Selon elle, une telle mesure est prise au regard de la situation d'illégalité du séjour mais également au regard des normes internationales applicables.

La partie adverse compare l'article 52 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 avec son article 54 et soutient que ce dernier, à la différence du premier, ne laisse aucune latitude à l'administration. Elle en déduit que l'autorité doit, lorsqu'elle applique l'article 52, indiquer en quoi il lui apparaît opportun de délivrer un ordre de quitter le territoire.

La partie requérante réplique que « l'argument que la partie défenderesse déduit d'une comparaison entre les termes des articles 52 et 54 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 manque en fait, ces deux dispositions ayant un libellé identique ».

Par ailleurs, elle fait valoir que « ni en termes de mémoire en réponse, ni à l'appui du recours mû devant le premier juge, l'actuel défendeur en cassation n'indique précisément les éléments de droit et/ou de fait qu'il y avait lieu de prendre en considération au moment de délivrer un ordre de quitter le territoire, voire qui s'opposeraient à une telle mesure ». La partie requérante estime que « le défendeur procède par simples hypothèses et tente de renverser la charge de la preuve » alors qu' « il est constant que c'est à l'étranger d'établir son droit d'entrée et de séjour, ce qu'en l'espèce, aucun traité ne garantit comme tel ».

Elle ajoute que « tout comme l'arrêt dénoncé, la réfutation opposée par le défendeur méconnaît la portée de l'obligation de motivation », que « c'est à l'égard de la seule question de savoir si l'étranger réunit les conditions du regroupement familial que l'autorité est tenue à une obligation précise de motivation - notamment au regard de l'article 8 de la Convention -, non à l'égard de l'ordre de quitter le territoire, qui procède nécessairement du refus de reconnaître le droit de séjour, sans inférer par lui-même sur la situation administrative de la personne concernée ».

La partie requérante soutient qu'il « ne peut être requis d'un acte administratif de pure exécution, dont la nature est clairement manifestée par le contexte dans lequel il est pris, qu'il soit revêtu d'une motivation spécifique, à défaut de laquelle il serait annulable ».

Elle expose que le « juge administratif ne peut, du reste, constater un manquement à l'obligation de motivation que lorsque celle-ci apparaît déterminante et non, comme en l'espèce, lorsque le destinataire de l'acte ne peut concevoir aucun doute sur les raisons qui le justifient ».

IV.2. La décision du Conseil d'Etat sur les trois branches réunies du second moyen

Un ordre de quitter le territoire est un acte administratif régi par la loi précitée du 29 juillet 1991. L'article 3 de cette loi prévoit notamment que la « motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision ».

L'arrêt attaqué relève légalement que la base juridique fondant l'adoption d'un ordre de quitter le territoire est l'article 7 de la loi précitée du 15 décembre 1980. Conformément à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, la partie requérante est donc tenue de motiver un ordre de quitter le territoire en y indiquant le fondement légal en vertu duquel il est pris, soit l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980, ainsi que les éléments justifiant l'application de l'article 7 précité.

Il ne s'agit nullement d'une obligation de motivation spécifique, comme le soutient la partie requérante, mais de l'obligation générale de motivation formelle des actes administratifs que formule l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991.

Par ailleurs, contrairement à ce que fait valoir la partie requérante, l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 ne constitue pas une base légale pour l'adoption d'un ordre de quitter le territoire. Cette disposition prévoit les modalités de notification d'une décision de refus de reconnaissance d'un droit de séjour et précise qu'une telle notification comporte, le cas échéant, un ordre de quitter le territoire. Le point de savoir si un ordre de quitter le territoire est délivré « le cas échéant », est régi par l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 et non par l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

Quant au fait que l'annexe 20 ne se réfère qu'à l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, il n'implique nullement que cette disposition constituerait le fondement légal pour l'adoption d'un ordre de quitter le territoire. L'annexe 20 se

réfère à l'article 52, § 4, alinéa 5, précité car cette disposition prescrit que la notification du refus de reconnaissance d'un droit de séjour s'opère par le biais de cette annexe. Le fait de savoir si cette notification comporte, en outre, un ordre de quitter le territoire, est régi par l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980. Si un tel ordre est édicté et notifié en même temps qu'un refus de reconnaissance d'un droit de séjour, l'autorité doit le motiver, conformément à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, et indiquer les considérations de droit et de fait qui le fondent.

Par contre, la seule mention du refus de reconnaissance d'un droit de séjour et des motifs de ce refus ne suffit pas à motiver un ordre de quitter le territoire au regard des exigences de l'article 3 précité. En effet, outre que cette mention ne vise pas l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 qui est le fondement légal de l'ordre de quitter le territoire, elle n'indique pas les considérations justifiant la mise en œuvre de l'article 7 précité, à savoir [notamment] l'illégalité de la présence de l'étranger sur le territoire belge résultant non seulement du refus de reconnaissance d'un droit de séjour mais également de l'absence d'autre titre justifiant légalement le séjour en Belgique.

Enfin, contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'arrêt attaqué a bien relevé un vice dans la motivation de l'ordre de quitter le territoire annulé dès lors qu'il a exposé légalement que cet ordre ne comportait pas la motivation requise par la loi du 29 juillet 1991.

A cet égard, la partie requérante ne peut soutenir que le défaut de motivation de l'ordre de quitter le territoire n'était pas déterminant dès lors qu'il ne comportait aucune motivation.

Le second moyen n'est donc pas fondé.

Il convient de rouvrir les débats afin d'examiner le premier moyen.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE,

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire au sujet du premier moyen de la requête en cassation.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^{e} chambre, le sept octobre deux mille quatorze par :

M.	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M.	Y. HOUYET,	conseiller d'Etat,

assistés par :

M.	S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

S. DJERBOU Ph. QUERTAINMONT