CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 229.960 du 22 janvier 2015

A. 210.556/XI-19.897

En cause : **XXX**,
ayant élu domicile chez
Me Chr. MARCHAND, avocat,
rue du Marché au Charbon 83
1000 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIe CHAMBRE,

I. OBJET DU RECOURS

Par une requête envoyée par pli recommandé à la poste le 25 octobre 2013, XXX a sollicité la cassation de l'arrêt n° 110.502 rendu le 24 septembre 2013 par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 72.108/III.

II. LA PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance n° XXX du 26 novembre 2013 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 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. Par une lettre du 5 juillet 2014 le demandeur en cassation a demandé à être entendu.

Une ordonnance du 18 septembre 2014, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^{e} chambre du 4 décembre 2014 à 14 heures.

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

Me D. ALAMAT, *loco* Me Chr. MARCHAND, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. VAN WITZENBURG, loco Me D. MATRAY, avocats, 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 conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, relatif à l'emploi des langues, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

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

Le 23 août 2005, le requérant, de nationalité XXX, se marie avec une ressortissante belge.

A la suite de plusieurs condamnations pénales du requérant, la partie adverse adopte à son encontre, le 17 avril 2009, un arrêté ministériel de renvoi. Le requérant forme un recours en annulation à l'encontre de cet arrêté qui est rejeté par un arrêt n° 38.023 du Conseil du contentieux des étrangers.

Le 23 juillet 2009, le requérant sollicite une carte de séjour en tant que conjoint d'une belge et obtient une carte F en janvier 2010.

Le 29 juillet 2010, la partie adverse retire cette autorisation de séjour. A la suite d'un recours formé par le requérant devant le Conseil du contentieux des étrangers, cette décision du 29 juillet 2010 est annulée par un arrêt n° 55.358 du 31 janvier 2011.

Le 22 mars 2011, la partie adverse retire à nouveau l'autorisation de séjour accordée

au requérant en janvier 2010.

Le 15 avril 2011, le requérant forme un recours en annulation à l'encontre de cette décision du 22 mars 2011.

Le 24 septembre 2013, le Conseil du contentieux des étrangers rejette ce recours par l'arrêt attaqué.

IV. RECEVABILITE DU RECOURS

IV.1. Les arguments des parties

La partie adverse soutient que le requérant ne dispose pas d'un intérêt légitime au recours. Elle expose que le requérant fait l'objet d'un arrêté ministériel de renvoi définitif et que, par le recours en cassation, il vise à faire déclarer légale une situation qui ne l'est pas.

Le requérant réplique qu'au moment où l'autorisation de séjour lui a été accordée, l'arrêté ministériel de renvoi n'était pas définitif et qu'à ce moment, sa situation n'était pas illégale. Il ajoute que la partie adverse tente d'éluder le débat relatif à la notion d'acte inexistant.

IV.2. La décision du Conseil d'Etat

Devant le Conseil du contentieux des étrangers, le requérant soutenait disposer d'une autorisation de séjour que la partie adverse a décidé illégalement de lui retirer. Il dispose de l'intérêt requis à obtenir la cassation d'un arrêt du juge de l'excès de pouvoir qui décide le contraire et rejette son recours en annulation. Le recours est recevable.

V. FONDEMENT DU RECOURS

V.1. Premier moyen

V.1.1. Les arguments des parties

Le requérant soulève un premier moyen pris de la violation « des principes généraux de droit relatifs à l'intangibilité des actes administratifs créateurs de droits, à la théorie du retrait des actes administratifs et à la sécurité juridique, excès de pouvoir ».

Il soutient qu'au « moment de l'introduction de la demande d'établissement et de la délivrance de l'autorisation de séjour, l'arrêté ministériel de renvoi n'était pas définitif, puisqu'il faisait l'objet d'un recours au [Conseil du contentieux des étrangers] », que cet « acte administratif était dès lors susceptible de faire l'objet d'un retrait », que « la théorie de l'acte inexistant exige que, pour être tenu comme tel, l'acte doit être "affecté d'une illégalité à ce point grave qu'il peut être tenu pour inexistant ou nul et non avenu" », que cette « irrégularité doit être particulièrement grave, au point que chacun dans le commerce juridique, puisse aisément la discerner », qu'en « l'espèce, l'irrégularité grave et manifeste dont l'arrêt attaqué fait état consisterait en l'existence de l'arrêté ministériel de renvoi du 27 avril 2009 », que cette « irrégularité — quod non — n'est cependant ni particulièrement grave (1), ni aisément discernable (2) par tous (3) », que l'« irrégularité n'était pas particulièrement grave dès lors que l'arrêté ministériel de renvoi n'était pas définitif au moment de la délivrance de sa carte de séjour », que « le requérant pouvait considérer que, par la délivrance de sa carte de séjour, l'administration avait décidé de retirer l'arrêté ministériel de renvoi », que la partie adverse « n'a nullement établi que chacun dans le commerce juridique pouvait facilement discerner l'irrégularité arguée en avril 2011 », que la motivation de l'arrêt attaqué « ne permet pas non plus de considérer que l'illégalité, invoquée pour justifier l'inexistence de l'acte, était facilement détectable », qu'en « effet, la carte de séjour du requérant a été délivrée par une autorité compétente », qu'« un acte administratif individuel créateur de droits irrégulier ne peut pas être retiré si l'erreur est imputable au premier chef à l'administration », que la partie adverse « n'a pas discerné immédiatement le caractère inexistant — quod non - de la carte F du requérant de sorte qu'il peut difficilement être soutenu que cette illégalité ait été à ce point flagrante » et que la partie adverse « a manifestement tenté, en faisant appel à la théorie de l'acte inexistant, de contourner la théorie de l'intangibilité des actes administratif et le principe de la sécurité juridique ».

La partie adverse répond que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de l'excès de pouvoir et que l'admission au séjour dont bénéficiait la partie requérante ne peut être considérée comme étant un retrait implicite de l'arrêté de renvoi, citant les arrêts n° XXX du 15 septembre 1998 et n° XXX du 9 mars 2012. Elle expose que le fait d'être banni du territoire belge pendant une durée de dix ans constitue un obstacle à ce que l'administration admette ou autorise au séjour ou à l'établissement et que la partie requérante ne pouvait légitimement penser qu'elle pourrait être autorisée au séjour, à défaut de décision du ministre. De plus, selon la partie adverse, l'obtention de la carte F ne résulte pas d'une décision de l'autorité compétente de telle sorte que c'est à bon droit que le juge administratif a considéré que l'admission au séjour était

constitutive d'une irrégularité à ce point grave et flagrante. Elle ajoute qu'il s'agit d'une appréciation de fait à laquelle le juge de cassation ne peut substituer la sienne.

Le requérant réplique que l'excès de pouvoir résulte de l'erreur de droit qui consiste à se tromper sur la signification de la règle de droit applicable et que la partie adverse se trompe sur la portée à attribuer aux arrêts n° XXX du 15 septembre 1998 et n° XXX du 9 mars 2012.

V.1. 2. La décision du Conseil d'Etat

L'autorisation de séjour qui fut octroyée au requérant, en janvier 2010, était manifestement illégale. En effet, non seulement l'attribution d'une telle autorisation nécessitait que l'arrêté ministériel de renvoi du 17 avril 2009 fût préalablement abrogé ou retiré mais en outre les principes du parallélisme des formes et du parallélisme des compétences s'opposaient à ce que le retrait de cet arrêté ministériel pût être opéré par l'octroi d'une autorisation de séjour.

L'illégalité affectant une autorisation de séjour, accordée alors qu'un étranger fait l'objet d'un arrêté ministériel de renvoi exécutoire, est une illégalité grave. La circonstance que cet arrêté n'était pas définitif, lorsque l'autorisation de séjour a été accordée au requérant, est sans pertinence pour apprécier la gravité de l'illégalité de l'autorisation de séjour. De plus, comme cela vient d'être précisé, le retrait de l'arrêté ministériel ne pouvait être effectué par l'octroi d'une autorisation de séjour de telle sorte que le requérant n'a pu considérer que le retrait de cet arrêté, qui n'était pas définitif, résultait de l'attribution de l'autorisation de séjour.

En outre, toute personne qui connaissait l'existence de l'arrêté ministériel de renvoi, pouvait aisément discerner l'illégalité manifeste de l'autorisation de séjour.

Par ailleurs, si la partie adverse s'est méprise sur le motif justifiant le retrait de cette autorisation de séjour au-delà de la date d'expiration du délai de recours en annulation, lorsqu'elle a adopté sa décision du 29 juillet 2010, elle n'a pas commis d'erreur en identifiant déjà, dans cette décision, l'illégalité manifeste qui entachait l'autorisation de séjour accordée au requérant, à savoir l'existence d'un arrêté ministériel de renvoi qui faisait obstacle à l'octroi d'une autorisation de séjour.

Dès lors que l'autorisation de séjour, accordée au requérant en janvier 2010, était entachée d'une illégalité grave qui était aisément discernable, l'arrêt attaqué a pu valablement la qualifier d'acte inexistant au sens du principe général du retrait des actes administratifs.

En raison de la gravité de l’illégalité affectant un acte inexistant, la nécessité de rétablir la légalité prévaut sur les exigences de sécurité juridique. En conséquence, le retrait d’un tel acte peut être opéré après l’expiration du délai d’annulation.

De plus, les illégalités entachant les actes administratifs sont en règle imputables à leurs auteurs. Dès lors, considérer que le pouvoir de retirer une décision illégale n’existerait que dans les seuls cas où l’illégalité n’est pas imputable à l’autorité administrative, aboutirait à faire largement obstacle au rétablissement de la légalité auquel l’administration, qui est tenue d’assurer l’exécution des lois, doit procéder, notamment pour mettre fin aux illégalités graves qui entachent les actes inexistants.
Le pouvoir de retirer un acte inexistant n’est donc pas limité aux seuls cas où l’illégalité n’est pas imputable à son auteur.

Le premier moyen n’est donc pas fondé.

V.2. Deuxième moyen

V.2.1. Les arguments des parties

Le requérant soulève un deuxième moyen pris de la contradiction des motifs, de la violation des articles 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, et 149 de la Constitution, en combinaison avec les principes généraux de droit relatifs à l’intangibilité des actes administratifs créateurs de droits, à la théorie du retrait des actes administratifs et à la sécurité juridique.

Le requérant soutient que la « motivation de l'arrêt attaqué est contradictoire dès lors que, d'une part, il fonde la légalité de l'acte administratif sur la théorie de l'acte inexistant et, d'autre part, admet que l'illégalité résulte d'une simple erreur de l'administration », que « la théorie de l'acte inexistant interdit que l'administration tire profit de ses propres erreurs pour retirer des actes créateurs de droit en dehors du délai prévu en principe à cet effet » et que ces « motifs sont contradictoires et équivalent à une absence de motivation dès lors que la théorie de l'acte inexistant exclut, par définition, l'erreur de l'administration comme pouvant être constitutive de l'illégalité invoquée par l'administration pour retirer un acte administratif créateur de droits hors du délai de recours ».

Selon la partie adverse, la motivation de l’arrêt est cohérente et résulte de l’application de la théorie de l’acte inexistant.

Le requérant réplique que la motivation de l'arrêt n'est pas cohérente dans la mesure où le juge n'applique pas les règles qu'il a lui-même mentionnées.

V.2.2. La décision du Conseil d'Etat

Comme cela a été exposé lors de l'examen du premier moyen, l'autorité administrative est compétente pour retirer un acte inexistant en raison de la grave illégalité qui l'affecte même si cet acte a été adopté à la suite d'une erreur commise par l'administration.

Par ailleurs, l'arrêt attaqué n'a pas décidé que l'illégalité affectant l'autorisation de séjour résultait d'une « simple erreur » qu'aurait commise la partie adverse. L'arrêt attaqué a précisé que l'illégalité grave et manifeste qui entachait cette décision était liée au fait que le requérant était soumis à un arrêté ministériel de renvoi exécutoire qui faisait obstacle à ce qu'il fût autorisé au séjour.

L'arrêt attaqué n'a évoqué une erreur que pour répondre à l'argumentation du requérant selon laquelle le processus ayant mené à l'octroi de cette autorisation de séjour exclurait qu'elle pût être qualifiée d'acte inexistant. Le juge a estimé que la partie adverse n'avait pas donné d'instructions pour l'attribution de la carte F et n'avait pas porté une appréciation sur la demande d'autorisation de séjour mais que l'octroi de cette carte était due à une erreur semblant « résulter de la seule échéance d'un délai ayant cet effet ».

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

V.3. Troisième moyen

V.3.1. Les arguments des parties

Le requérant soulève un troisième moyen pris de la violation de la foi due aux actes et des articles 1317, 1319, 1320, et 1322 du Code civil.

Il soutient qu'en « utilisant le terme effacement dans l'arrêt attaqué, le Conseil du Contentieux des Etrangers, viole la foi due à la décision de retrait de la carte de séjour du requérant », que « l'Office des Etrangers n'a pas […] invoqué le concept d'effacement pour justifier la légalité de sa décision », que les « termes "retrait" et "effacement" ayant des significations différentes en droit administratif, l'arrêt attaqué viole la foi due à la décision de retrait du 6 avril 2011 » et que « la simple

circonstance que l'acte devrait être effacé et non retiré ne saurait justifier que l'administration et/ou le [Conseil du contentieux des étrangers] n'examine pas les conséquences d'un tel acte sur la vie privée et familiale du requérant ».

Selon la partie adverse, le juge administratif n'a pas fait mentir l'acte initialement attaqué qui considère que l'autorisation de séjour doit être considérée comme inexistante.

V.3.2. La décision du Conseil d'Etat

L'arrêt attaqué a décidé que la partie adverse a pu légalement ne pas prendre en considération la situation du requérant, au regard des dispositions qu'il visait dans ses troisième et quatrième moyens soulevés devant le Conseil du contentieux des étrangers, car l'autorisation de séjour retirée était un acte inexistant.

La légalité de la décision de retrait attaquée résultait donc, selon le juge, du caractère inexistant de l'autorisation de séjour et non du fait que la partie adverse aurait procédé à l'effacement plutôt qu'au retrait de cet acte.

L'explication, contenue dans l'arrêt attaqué, selon laquelle la partie adverse aurait procédé à l'effacement de l'autorisation de séjour et non à son retrait, revêt dès lors un caractère surabondant qui ne fait pas grief au requérant.

En outre, le retrait d'une décision administrative implique la suppression de cet acte et des effets qu'il a produits. De la sorte, le retrait est un effacement de la décision administrative illégale. Dès lors, la confusion, opérée par le juge, est sans conséquence pour le requérant.

Enfin, la critique, tenant au fait que l'arrêt attaqué n'aurait pas pris en compte l'atteinte à la vie familiale du requérant qui aurait résulté de la décision de retrait contestée, se confond avec celle développée dans le quatrième moyen. Elle est donc examinée dans la réponse au quatrième moyen.

Le troisième moyen est irrecevable.

V.4. Quatrième moyen

V.4.1. Les arguments des parties

Le requérant soulève un quatrième moyen pris de la violation des articles 8 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il fait valoir que la motivation de l'arrêt attaqué « viole son droit à la vie familiale et son droit à un recours effectif », qu'il « ne peut être valablement contesté que le requérant jouit d'une vie familiale en Belgique », que l'octroi « de la carte de séjour F en est la parfaite confirmation », qu'il «est donc indiscutable que le retrait de sa carte de séjour est une atteinte à sa vie familiale », que « le droit à la vie familiale du requérant [étant] atteint par la décision de retrait de sa carte de séjour F, son grief tiré de la violation de l'article 8 de la CEDH devait être dûment examiné par le [Conseil du contentieux des étrangers], sous peine de violer le droit au recours effectif du requérant », que « les notions de droit interne de "retrait" et d'"effacement" ne sont pas pertinentes pour dispenser le [Conseil du contentieux des étrangers] d'examiner le grief défendable qui lui était présenté de ce chef », qu'en « refusant d'examiner les moyens présentés par le requérant du chef de violation de l'article 8 de la [Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales], l'arrêt attaqué viole cette disposition ainsi que l'article 13 de la même Convention, dès lors qu'il refuse tout recours effectif au requérant », qu'il « estime par ailleurs qu'une telle appréciation fait totalement fi du fait que le requérant a adapté son comportement sur l'attitude de l'administration » et que lorsqu'il « a reçu un titre de séjour définitif, il a estimé qu'il ne disposait plus d'aucun intérêt à introduire de nouveau recours contre les décisions négatives de l'Office des Etrangers et/ou les arrêts du [Conseil du contentieux des étrangers] ne faisant pas droit à ses griefs ».

Selon la partie adverse, ce que semble reprocher en réalité le requérant, c'est un défaut de réponse aux éléments relatifs à l'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, de telle sorte que le moyen serait irrecevable à défaut de viser la violation des articles 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 et 149 de la Constitution.

La partie adverse ajoute que le requérant est assujetti à un arrêté de renvoi lors de la prise duquel sa vie privée et familiale a été prise en considération, l'évolution de cette vie ne pouvant être examinée que lors de l'examen d'une demande de levée de cet arrêté et non à l'appui d'une demande d'autorisation de séjour alors que subsistent les effets du renvoi. Enfin, selon la partie adverse, le requérant n'indique

pas en quoi il n'aurait pas bénéficié d'un recours effectif.

Le requérant réplique que le respect de l'article 8 précité devrait être examiné chaque fois qu'une décision constitue une atteinte à la vie familiale d'un individu, y compris en l'espèce la décision de retrait de l'autorisation de séjour.

V.4.2. La décision du Conseil d'Etat

Un acte est inexistant, au sens du principe général du retrait des actes administratifs, lorsqu'en raison de l'illégalité grave et manifeste dont il est affecté, il y a lieu de considérer qu'il n'a pas été adopté dans l'ordre juridique. L'autorité administrative est néanmoins tenue de procéder à son retrait afin d'assurer la sécurité au sein de l'ordonnancement juridique.

En l'espèce, eu égard à l'illégalité grave et manifeste dont l'autorisation de séjour retirée était entachée, elle était un acte inexistant. En raison de son inexistence, le requérant n'a pas été autorisé au séjour. Dès lors, le retrait de cet acte inexistant n'a pas emporté une ingérence dans la vie privée et familiale du requérant.

Par ailleurs, l'arrêt attaqué n'a pas refusé d'examiner les critiques du requérant concernant l'atteinte que la décision de retrait contestée devant le Conseil du contentieux des étrangers aurait causée à son droit à la vie privée et familiale. Il a décidé légalement, au point 3.2., que ces critiques n'étaient pas fondées étant donné que la partie adverse n'était pas tenue de prendre en compte la vie privée et familiale du requérant pour adopter la décision de retrait dès lors que l'acte retiré était inexistant.

L'arrêt attaqué a également précisé à juste titre que la cause des griefs formulés par le requérant était l'arrêté ministériel de renvoi et non la décision de retrait d'un acte inexistant. Il a aussi jugé valablement que le requérant a disposé de recours effectifs à l'encontre de cet arrêté ministériel et qu'il a renoncé à former un recours en cassation qu'il aurait pu introduire à l'encontre de l'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers ayant rejeté son recours en annulation contre l'arrêté ministériel de renvoi.

Le requérant n'était nullement dénué de l'intérêt requis pour former un recours en cassation, comme l'a relevé l'arrêt attaqué, dès lors qu'il faisait l'objet d'un arrêté de renvoi exécutoire et que l'autorisation de séjour qui lui avait été accordée était inexistante.

Le quatrième moyen n’est pas fondé.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE,

Article 1er.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIe chambre, le vingt-deux janvier deux mille quinze par :

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

Le Greffier, Le Président,

V. VANDERPERE Ph. QUERTAINMONT