

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 236.250 du 25 octobre 2016

A. 219.199/XI-21.107

En cause : **XXX,**
 ayant élu domicile chez
 Me J. HARDY, avocat,
 rue des Brasseurs 30
 1400 Nivelles,

contre :

La Commune de Saint-Gilles,
 représentée par son Bourgmestre
 ayant élu domicile chez
 Me P. HUGET, avocat,
 rue de la Régence 23
 1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DU RECOURS

Par une requête introduite le 9 mai 2016, XXX demande la cassation de l'arrêt n° 165.386 prononcé par le Conseil du contentieux des étrangers le 7 avril 2016, dans l'affaire 171.483/VII.

II. PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

Une ordonnance n° 11.968 du 24 mai 2016 a accordé le bénéfice du *pro deo* à la partie requérante et a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

En l'absence de mémoire en réponse, le requérant a transmis un mémoire ampliatif.

M. A. LEFEBVRE, premier l'auditeur au Conseil d'État 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 19 septembre 2016, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 13 octobre 2016 à 10 heures.

M. le conseiller d'État Y. HOUYET, a fait rapport.

Me J. HARDY, avocat, comparaisant pour la partie requérante, a présenté ses observations.

M. A. LEFEBVRE, premier l'auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. LES FAITS

Il ressort des constatations de fait, opérées par le Conseil du contentieux des étrangers, que, par un courrier du 17 mars 2015, le conseil du requérant a introduit, au nom de ce dernier, une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, en qualité d'auteur d'un enfant belge mineur.

Le 25 mars 2015, la partie adverse a refusé de prendre cette demande en considération.

Le 6 mai 2015, le requérant a formé un recours en suspension et en annulation contre cette décision du 25 mars 2015.

Le 7 avril 2016, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté ce recours par l'arrêt attaqué.

IV. LES MOYENS

Premier moyen

Le requérant soulève un premier moyen pris de la violation « de l'article 47, alinéa 2,

de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après "la Charte"), combiné à l'article 7 de la Charte le cas échéant, de la violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : "la CEDH"), combiné à l'article 8 de la CEDH, de la violation du principe général du respect des droits de la défense, de la violation du principe du contradictoire, de la violation du principe d'impartialité, de la violation des alinéas 1 et 2 de l'article 39/60 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de la violation des articles 2 et 774, alinéa 2, du Code judiciaire, et de la violation du principe dispositif et du principe "*Ne (sit) judex ultra petita partium*" ».

Le requérant soutient qu'il « ressort en effet de la simple lecture de la note d'observations du 20 mai 2015, et notamment de sa page 3, que l'exception telle que soulevée par le juge ne l'a pas été par la partie adverse », que le « Conseil du contentieux des étrangers a également méconnu le principe dispositif, et le principe général de droit "*Ne (sit) judex ultra petita partium*" », qu'il « fonde son raisonnement sur des éléments non présentés par les parties (l'article 440 du Code judiciaire et les formalités liées au mandat notamment) », qu'il « statue sur des éléments à propos desquels le requérant n'a pas été invité à réagir par écrit, alors que la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers est écrite », qu'il « a été beaucoup plus loin que ce que la partie défenderesse faisait valoir » et qu'il « a tiré des conséquences, quant à l'intérêt au moyen, nullement vantées par la partie défenderesse ».

La décision du Conseil d'État

Il ressort de la note d'observations, soumise par la partie adverse devant le premier juge, qu'elle a soutenu que l'avocat du requérant ne disposait pas d'un mandat l'autorisant à représenter son client. Toutefois, la partie adverse n'a pas avancé cet argument pour en déduire, comme le fait l'arrêt attaqué, qu'en égard à cette absence de mandat, l'avocat du requérant n'était pas habilité à former à sa place la demande d'autorisation de séjour et que le moyen était dénué d'intérêt.

La partie adverse a fait valoir cet argument pour soutenir, qu'en raison de l'absence de mandat de l'avocat du requérant, celui-ci devait signer la demande d'autorisation de séjour et qu'il était tenu de joindre un document attestant que la signature figurant sur la demande précitée était bien la sienne.

Si la partie adverse a donc bien invoqué l'absence de mandat de l'avocat du requérant, elle n'en a pas tiré les conséquences juridiques qu'en a déduit le premier juge et n'a pas soulevé l'exception qui a justifié le rejet du moyen par l'arrêt attaqué.

L'arrêt entrepris a méconnu l'article 774, alinéa 2, du Code judiciaire ainsi que le principe général du respect des droits de la défense en rejetant le moyen soulevé par le requérant en raison d'une exception que la partie adverse n'a pas soulevée, en n'ordonnant pas la réouverture des débats et en ne permettant pas aux parties de faire valoir leurs arguments de défense au sujet de cette exception.

Dans cette mesure, le premier moyen est fondé.

Deuxième moyen

Le requérant soulève un deuxième moyen pris de la violation « de l'article 440 du Code judiciaire qui consacre le principe du mandat *ad litem* ».

Le requérant fait valoir que la « demande de reconnaissance du droit de séjour introduite par le requérant via son conseil était couverte par le mandat *ad litem* », que le « mandat dont disposait le conseil du requérant était donc valablement démontré par l'affirmation, contenue en termes de demande, que l'avocat intervenait pour le requérant », que le « fait que les règles relatives au mandat *ad litem* doivent être respectées par le Conseil du contentieux des étrangers est attesté par la jurisprudence [du Conseil d'État] », que « [c]'est le champ d'application du mandat *ad litem* qu'il convient d'analyser en l'espèce, afin de constater que, dans les circonstances particulière de l'espèce, c'est à tort que le Conseil du contentieux des étrangers a considéré que la demande de reconnaissance du droit de séjour introduite par l'avocat n'était pas couverte par les règles régissant le mandat *ad litem* (en conséquence de quoi l'affirmation du conseil du requérant était suffisante à attester de ce mandat et la partie défenderesse aurait dû prouver que le conseil du requérant n'avait pas mandat, et ainsi renverser la présomption découlant du mandat *ad litem*, et non se borner à une contestation d'ordre général) », que le « mandat *ad litem* ne se limite pas aux actes posés devant une juridiction », que les « actes accessoires à la cause et qui visent à défendre les intérêts du client, notamment dans le cadre de cette cause, sont couverts par le mandat *ad litem* », qu'en « l'espèce, la demande introduite par le conseil du requérant était couverte par le mandat *ad litem*, tels que les faits de la cause en attestent », que « [d]epuis le mois de mars 2015, cet avocat intervenait en qualité de conseil du requérant, pour lequel il poursuit des procédures visant à lui permettre de demeurer sur le territoire du Royaume », que ce « conseil a, à ce titre, notamment introduit des recours contre la décision d'irrecevabilité de la demande 9bis du requérant (prise le 19.12.2011), contre un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement (du 5.03.2015) et contre une interdiction d'entrée d'une durée de 3 ans (du 5.03.2015) », qu'au « moment où le conseil du requérant a

introduit la demande de reconnaissance du droit de séjour du requérant, le 17 mars 2015, ces procédures de recours étaient pendantes devant le Conseil du contentieux des étrangers », que comme « en témoignent les arrêts relatifs à ces recours, prononcés le 7 avril 2016, une telle demande de reconnaissance du droit de séjour est intimement liée à la contestation de l'ordre de quitter le territoire et de l'interdiction d'entrée », que dans « ces arrêts du 7 avril 2016, le Conseil du contentieux des étrangers affirme d'ailleurs que c'est précisément en raison d'une demande de reconnaissance du droit au séjour (formulée sur la même base que la demande au centre des présents débats), qu'il convient de constater le retrait de l'ordre de quitter le territoire avec maintien du 5.03.2015 (arrêt n° 165 388), en constatant le retrait de l'interdiction d'entrée du 5.03.2016 (arrêt n° 165 387), et en constatant le retrait de l'ordre de quitter le territoire du 13.07.2015 (arrêt n°165 390) », que c'est « grâce à cette demande de reconnaissance du droit de séjour que le Conseil du contentieux des étrangers a statué comme il l'a fait dans ces arrêts, dans un sens favorable aux intérêts du requérant », que sans « une telle demande de reconnaissance du droit de séjour, le Conseil du contentieux des étrangers n'aurait manifestement pas statué dans le même sens dans le cadre de ces procédures, qui ont par ailleurs clairement toutes pour dessein, à l'instar de la demande de reconnaissance du droit de séjour, de faire valoir que le requérant peut rester en Belgique », que « le mandat dont dispose le conseil du requérant pour poursuivre l'annulation de la décision prise par la partie défenderesse le 25.03.2015, relativement à ladite demande, n'a fait l'objet d'aucune contestation », que « forcément, si le conseil du requérant a l'aval de celui-ci pour contester la décision refusant de prendre en compte la demande de reconnaissance de séjour, la demande de reconnaissance du droit de séjour s'est faite avec l'aval du requérant », que comme « il a pu être jugé que le paiement d'une caution ou le dépôt d'une plainte, peuvent se présenter comme des accessoires d'une procédure en justice, et par conséquent être couverts par le mandat *ad litem* (cfr *supra*), la demande de reconnaissance du droit de séjour introduite par le conseil du requérant était couverte par le mandat *ad litem* » et que c'est « à tort que le Conseil du contentieux des étrangers conclut dans un sens inverse ».

La décision du Conseil d'État

Aux termes de son article 1^{er}, le Code judiciaire « régit l'organisation des cours et tribunaux, la compétence et la procédure ». À défaut de viser expressément la disposition qui rend, dans certaines limites, les dispositions du Code judiciaire applicables aux juridictions autres que celles de l'Ordre judiciaire, un moyen pris de la violation d'un article dudit Code par le Conseil du contentieux des étrangers est irrecevable.

En l'espèce, le moyen ne vise pas expressément la disposition qui rend, dans certaines limites, les dispositions du Code judiciaire applicables aux juridictions autres que celles de l'Ordre judiciaire.

Le moyen est, partant, irrecevable.

Troisième moyen

Le requérant soulève un troisième moyen pris de la violation « des articles 1319, 1320, 1322, 1341 à 1353 et 1984 à 1989 du Code civil, et de la violation de la foi due aux actes et spécialement de la foi due à la demande de reconnaissance du droit de séjour ».

Le requérant soutient que contrairement « à ce qu'affirme le Conseil du contentieux des étrangers dans l'arrêt querellé, le fait que la demande introduite par le conseil du requérant ne soit pas couverte par le mandat *ad litem* (ce que le requérant conteste, cfr *supra*), n'implique pas qu'il soit nécessaire d'avoir un "mandat spécial formalisé, notamment, par un document portant procuration" », que les « règles relatives au mandat, particulièrement les articles du Code civil précités, permettent qu'un tel mandat soit oral et général », que le « Conseil du contentieux des étrangers a manifestement méconnu ces normes, particulièrement en affirmant que "chaque mission dont se charge le mandataire devra résulter d'un acte précis et particulier du mandant, - à savoir d'un mandat spécial formalisé, notamment, par un document portant procuration" », que le « mandat peut, par conséquent, être démontré par d'autres voies, et notamment en vertu d'une présomption », que « l'existence du mandat donné à un avocat a d'ailleurs déjà été constatée du fait que ce conseil était déjà intervenu en justice pour ce justiciable », qu'il « convient de constater qu'à l'instar de ce qui a prévalu dans les décisions précitées, la demande de reconnaissance du droit de séjour était étayée de pièces que seul le requérant pouvait avoir remis à son conseil (copie du passeport du requérant, copie du titre de séjour espagnol du requérant, copie de l'acte de reconnaissance de sa fille, copie des documents d'identité de la compagne et de la fille du requérant), et qu'il est tenu pour certain que ce même conseil avait mandat pour poursuivre l'annulation des ordres de quitter le territoire, de l'interdiction d'entrée, et même de la décision du 25.03.2015 refusant de prendre en compte la demande introduite par procuration », que c'est « d'autant plus le cas que, pour rappel, la partie défenderesse n'a nullement démontré que le conseil du requérant n'avait pas mandat ou procuration, mais s'est bornée à invoquer, pour la première fois en termes de note d'observation et en termes relativement vagues : "Il y a lieu de dénoncer subsidiairement le fait que la demande, qui aurait dû être introduite en personne et non via son conseil, n'était pas signée.

Dans le contexte qui nous occupe, l'avocat ne dispose pas d'un mandat l'autorisant à représenter son client, raison pour laquelle la signature du client et un document attestant de la correspondance de cette signature et M. XXX (copie du passeport p.e.) était nécessaire"» et que « le Conseil du contentieux des étrangers ne pouvait douter du mandat dont disposait le conseil du requérant pour introduire la demande de reconnaissance du droit de séjour, sans violer la foi due à la demande, à la requête, et à la désignation BAJ, ainsi que les règles relatives à l'administration de la preuve et aux présomptions, et les règles régissant le mandat ».

La décision du Conseil d'État

L'arrêt attaqué précise qu'en « dehors de toute procédure juridictionnelle, la présomption du mandat *ad litem* cesse et les règles du mandat de droit commun s'appliquent à la relation entre l'avocat et son client, en sorte que chaque mission dont se charge le mandataire devra résulter d'un acte précis et particulier du mandant, - à savoir d'un mandat spécial formalisé, notamment, par un document portant procuration », qu'il « constate, à l'examen des pièces versées au dossier administratif, que le conseil du requérant - qui s'est limité à préciser qu'il "adresse la présente en [s]a qualité de conseil", n'a pas démontré qu'il disposait d'un mandat spécial pour introduire une telle demande » et que dès « lors, indépendamment de la question du droit du requérant d'introduire la demande précitée par voie de courrier recommandé, le Conseil estime qu'à défaut de preuve du mandat spécial autorisant son conseil à introduire une telle demande en son nom, l'argumentation développée par la partie requérante dans son moyen est dénuée d'intérêt ».

L'arrêt attaqué a méconnu l'article 1987 du Code civil en décidant que le mandat de droit commun devait nécessairement être spécial alors que la disposition précitée prévoit que le mandat « est ou spécial et pour une affaire ou certaines affaires seulement, ou général et pour toutes les affaires du mandant ».

Dans cette mesure, le troisième moyen est fondé.

Quatrième moyen

Le requérant soulève un quatrième moyen pris de la violation « des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

Le requérant fait valoir que « le Conseil du contentieux des étrangers a méconnu les

obligations de motivation qui pèsent sur l'administration, et dont il devait contrôler le respect », que « la décision attaquée devant le Conseil du contentieux des étrangers ne se fonde nullement sur le motif que le conseil du requérant n'avait pas valablement été mandaté ou n'avait pas valablement reçu procuration, mais elle est motivée par le fait que le requérant, selon la législation applicable, devait se "présenter en personne à l'administration communale", ce qu'il a "omis de faire" "au cours de la période précédant son incarcération" », que la « décision du 25.03.2015 constate d'ailleurs que la demande est "introduite par procuration", que Maître HARDY est "son avocat", à qui cette décision a d'ailleurs été notifiée », que la « partie défenderesse se prévalait d'ailleurs du fait que cette notification était valable, puisque la demande avait été adressée "via son conseil" c'est-à-dire "en passant par" son conseil, et non simplement "par son conseil", reconnaissant ainsi que le requérant avait mandaté son conseil », que « l'observation "subsidaire" que la partie défenderesse expose dans sa note déposée devant le Conseil du contentieux des étrangers, constitue en réalité une tentative d'ajout de motif à la décision du 25.03.2015, qui ne contestait nullement le mandat du conseil pour l'introduction de la demande », qu'il « s'agit d'une motivation fournie *a posteriori*, illégale » et que cette « argumentation, invoquée postérieurement à la décision par la partie défenderesse, ne pouvait être avancée pour la première fois dans une note d'observation, et le Conseil du contentieux des étrangers ne pouvait y avoir égard pour rejeter le recours en suspension et en annulation introduit par le requérant, sans méconnaître les obligations de motivation dont il doit assurer le respect ».

La décision du Conseil d'État

L'argumentation développée par la partie adverse devant le premier juge ne constitue pas une motivation *a posteriori* de la décision administrative attaquée mais une défense à l'encontre du moyen soulevé devant le Conseil du contentieux des étrangers.

En ayant égard à cette défense, l'arrêt attaqué n'a pas méconnu les dispositions dont la violation est invoquée dans le présent moyen.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

V. INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

Le requérant sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros.

Dès lors que le requérant a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973 et qu'aucun élément ne s'oppose à ce qu'une indemnité de procédure lui soit accordée, il y a lieu de lui octroyer une telle indemnité.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE,

Article 1^{er}.

Est cassé l'arrêt n° 165.386 du 7 avril 2016 prononcé par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 171.483/VII, en cause de XXX contre La Commune de Saint-Gilles.

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.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
vingt-cinq octobre deux mille seize par :

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

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

V. VANDERPERE	C. DEBROUX
---------------	------------