

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.634 du 29 mai 2018

A. 223.792/XI-21.884

En cause : **l'État belge**, représenté par
le Secrétaire d'État à l'Asile
et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Élisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 522/14
1050 Bruxelles,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique ANDRIEN, avocat,
Mont Saint-Martin 22
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par pli recommandé le 15 novembre 2017, l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, demande la cassation de l'arrêt n^o 193.500 du 12 octobre 2017 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers, dans l'affaire n^o 206.820/VII.

II. Procédure devant le Conseil d'État

2. L'ordonnance n^o 12.638 du 6 décembre 2017 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 déposés.

M^{me} Laurence LEJEUNE, auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport 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. Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 27 avril 2018 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 17 mai 2018 à 10 heures.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a fait rapport.

M^e Grégory VAN WITZENBURG, *loco* M^e Elisabeth DERRIKS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pauline ANSAY, *loco* M^e Dominique ANDRIEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence LEJEUNE, auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Il ressort des constatations de l'arrêt attaqué que la partie adverse a déclaré être arrivée en Belgique le 30 mai 2017, que le 20 juin 2017, elle a fait l'objet d'un contrôle administratif de police, et que le requérant lui a délivré, le lendemain, un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement, assorti d'une interdiction d'entrée de deux ans.

Saisi d'un recours en annulation dirigé contre la seule décision d'interdiction d'entrée, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé cette décision.

IV. Le moyen unique

Thèse des parties

4. Critiquant les considérants 4.2. à 4.4., le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 39/1, 39/2 § 2, 39/57, § 1^{er}, 39/69, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, 74/11,

§ 1^{er}, alinéa 2, et 74/14, § 3, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de la foi due aux actes consacrée par les articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil, du principe général de droit *Ne sit judex ultra petita partium*, des articles 2, 780 et 1138 du Code judiciaire, du principe dispositif qui interdit au juge de se prononcer sur une demande qui ne lui est pas soumise et de l'erreur de droit.

5. Dans une branche, la première du moyen, il reproche en substance au juge administratif d'« indiscutablement excéd[er] sa saisine » et de statuer *ultra petita*, en annulant l'interdiction d'entrée, fondée sur l'absence de délai accordé à la partie adverse pour un départ volontaire dans la décision d'éloignement qu'elle accompagne et dont elle ne fait que reproduire les motifs, sur la base d'une illégalité constatée en réalité à propos de l'ordre de quitter le territoire délivré le même jour, alors que celui-ci n'était pas contesté devant lui et qu'en l'absence de recours dans le délai requis, il est devenu définitif. Ce décidant, le Conseil du contentieux des étrangers a aussi, à l'estime du requérant, violé la foi due à cet ordre de quitter et l'autorité de chose décidée. Le requérant fait valoir qu'en raison du caractère définitif de l'ordre de quitter le territoire, le juge administratif « se devait de tenir pour établi tant le risque de fuite que l'absence d'octroi d'un délai » et ne pouvait plus censurer les motifs de la mesure d'éloignement, sous peine de violer l'article 39/57, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

6. À propos de la première branche du moyen unique, après un rappel de son moyen unique d'annulation, la partie adverse répond que dans sa note d'observations, le requérant n'a pas soutenu que le recours était irrecevable en ce qu'il n'était dirigé que contre l'interdiction d'entrée, à l'exclusion de l'ordre de quitter le territoire, et qu'en cassation, il ne critique pas le fait que l'arrêt déclare le recours recevable. Elle fait valoir que l'interdiction d'entrée est l'accessoire de l'ordre de quitter, que si les deux décisions s'imbriquent, elles ne devaient pas nécessairement être attaquées conjointement, qu'il n'est pas allégué que le litige était indivisible, qu'une décision peut causer grief sans que ce soit le cas pour l'autre, que comme elle l'y invitait, le juge pouvait contrôler la motivation de l'interdiction d'entrée, qui reproduit la motivation de l'ordre, celui-ci ne fût-il pas attaqué, et qu'elle pouvait contester incidemment la légalité de celui-ci. Elle ajoute que « le contrôle de légalité auquel a procédé le premier juge trouve également son fondement dans l'article 159 de la Constitution » et que devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, cette disposition s'applique aussi aux actes individuels.

7. Dans son mémoire de synthèse, le requérant réplique qu'il ne soutient pas que le recours devant le premier juge était irrecevable mais bien que les griefs qui ont été

présentés à l'appui de celui-ci l'étaient, car dirigés contre un acte, l'ordre de quitter le territoire, qui n'était pas l'objet du recours. Il souligne qu'il ne dénie aucunement à la partie adverse le droit à un recours effectif contre l'interdiction d'entrée dont elle a fait l'objet mais qu'il fait valoir que le premier juge ne pouvait examiner la légalité de la décision critiquée devant lui en procédant au contrôle de la légalité des motifs d'une autre décision définitive non visée par le recours.

Décision du Conseil d'État sur la première branche

8. L'arrêt attaqué décide notamment ce qui suit :

« [...]

4.2. [...]

Or, le Conseil observe que la partie requérante conteste le constat selon lequel "aucun délai n'est accordé pour le départ volontaire", constat posé par la partie défenderesse conformément à l'article 74/11 § 1, alinéa 2, 1°, suite au constat d'un risque de fuite.

Relevons que l'article 1.11° de la loi définit le "risque de fuite" comme "le fait qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement présente un risque actuel et réel de se soustraire aux autorités. Pour ce faire, le ministre ou son délégué se base sur des éléments objectifs et sérieux".

[...]

Il convient néanmoins de relever que cette "adaptation" de la définition du risque de fuite n'est pas suffisante au vu de l'avis du Conseil d'État, précité, et de la teneur de l'article 3 de la directive 2008/115 précitée.

Il s'impose dès lors de constater que l'article 3 de la directive 2008/115 n'a pas été correctement transposé et que l'article 1.11° de la loi du 15 décembre 1980 ne prévoit pas les "critères objectifs" exigés.

En l'espèce, la décision attaquée qui mentionne qu'"Il existe un risque de fuite : - L'intéressé a donné tout d'abord une fausse identité à la police lors de son arrestation. - L'intéressé n'a jamais essayé de régulariser son séjour" n'est donc pas adéquatement motivée.

[...] ».

9. La première branche du moyen unique de cassation ne conteste pas la recevabilité du recours en annulation telle que décidée par le Conseil du contentieux des étrangers mais le fait que la décision déferée à la juridiction administrative a été annulée sur la base d'une illégalité décelée en réalité dans un autre acte définitif, non attaqué.

10. L'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 précitée dispose ce

qui suit :

« La décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée de maximum trois ans, dans les cas suivants :

- 1° lorsqu'aucun délai n'est accordé pour le départ volontaire ou ;
- 2° lorsqu'une décision d'éloignement antérieure n'a pas été exécutée ».

Le requérant relève à juste titre que ce n'est pas la décision d'interdiction d'entrée mais l'ordre de quitter le territoire pris sur la base de l'article 7, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, soit la décision d'éloignement visée à l'article 74/14 de la même loi, qui n'a accordé à la partie adverse aucun délai pour quitter le territoire en application de l'article 74/14, § 3, par dérogation au paragraphe 1^{er} de la même disposition, au motif qu'« il existe un risque de fuite » dans le chef de l'étranger, ce qu'a contesté la partie adverse dans son recours en annulation contre l'interdiction d'entrée, faisant valoir, en bref, que le risque de fuite n'était pas avéré d'autant qu'aucune disposition contraignante de portée générale ne fixe les critères objectifs définissant le « risque de fuite ».

La décision d'interdiction d'entrée annulée, quant à elle, se bornait à rappeler les motifs de la décision d'éloignement pour justifier que celle-ci soit assortie d'une interdiction d'entrée en application de l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, précité, de la même loi et, pour le reste, elle exposait les raisons pour lesquelles l'interdiction d'entrée était fixée à deux ans.

11. Il n'est pas contesté que l'ordre de quitter le territoire délivré à la partie adverse le 21 juin 2017 n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil du contentieux des étrangers.

L'article 159 de la Constitution dispose que les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. Cette disposition ne précise pas la durée d'application de la prescription qu'elle édicte. Dans le silence d'une norme écrite, les principes généraux du droit en comblent les lacunes. En vertu des exigences résultant du principe général de sécurité juridique, le contrôle de légalité incident, prévu par l'article 159 de la Constitution, ne trouve plus à s'appliquer à l'égard des actes administratifs, déterminant les situations juridiques individuelles, après l'expiration du délai dans lequel ils ont pu effectivement être contestés par la voie d'un recours en annulation. À ce moment, la nécessité d'assurer la stabilité juridique de ces situations implique que leur légalité ne peut plus être mise en cause, à la différence des actes administratifs qui prescrivent des normes générales et impersonnelles qui, quant à eux, sont susceptibles de fonder l'adoption de nombreuses décisions individuelles qui

seront entachées par l'illégalité de ces actes réglementaires, de sorte qu'à leur égard, l'illicéité n'étant pas circonscrite mais étant susceptible de s'étendre à une multiplicité de décisions nouvelles, la possibilité de la contester, à titre incident, doit demeurer même lorsque l'acte réglementaire ne peut plus être annulé.

Il en résulte qu'en l'espèce, le moyen de cassation qui reproche au premier juge de contrôler incidemment la légalité d'un acte administratif individuel, pourtant définitif à défaut de recours introduit dans le délai prescrit, ne devait pas viser, sous peine d'irrecevabilité, l'article 159 de la Constitution à titre de disposition violée.

12. En annulant la décision d'interdiction d'entrée au motif que l'ordre de quitter le territoire qu'elle accompagne est illégal pour les motifs que l'arrêt détaille, alors qu'il n'était pas saisi d'un recours dirigé contre cet acte individuel et alors que la légalité de cette mesure individuelle d'éloignement, définitive, ne pouvait plus être mise en cause, le juge administratif a excédé les limites de sa saisine, en violation des articles 39/2, § 2, et 39/57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, et il a, à propos de l'ordre de quitter le territoire précité, méconnu l'autorité de chose décidée.

Dans cette mesure, le moyen unique, première branche, est fondé, ce qui suffit à entraîner la cassation de l'arrêt attaqué.

V. Indemnité de procédure

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

Dès lors que la partie requérante 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. Toutefois, étant donné que la partie adverse a bénéficié de l'assistance judiciaire devant le premier juge, il convient de réduire le montant de l'indemnité de procédure au montant minimum de 140 euros.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêt n° 193.500 du 12 octobre 2017 prononcé par la VII^e chambre du Conseil du contentieux des étrangers, en cause de XXX (affaire 206.820/VII), est cassé.

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, au montant de base de 140 euros, est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le vingt-neuf mai deux mille dix-huit par :

Mme C. DEBROUX,	président de chambre,
M. L. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M. S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

S. DJERBOU

C. DEBROUX