

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.152 du 6 décembre 2018

A. 224.641/XI-21.986

En cause : **l'État belge**, représenté par
le Secrétaire d'État à l'Asile et
la Migration,

contre :

XXX,
ayant élu domicile, chez
Mes Lili BRETIN et
Ronald FONTEYN, avocats,
avenue de Broqueville 116/13
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par voie électronique le 27 février 2018, l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration sollicite la cassation de l'arrêt n° 198.625 du 25 janvier 2018 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 208.409/III.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 12.757 du 20 mars 2018 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. Alain LEFEBVRE, premier 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.

Une ordonnance du 21 août 2018 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 20 septembre 2018 à 10 heures.

M. Luc CAMBIER, conseiller d'État, a fait rapport.

Me Antoine NOKERMAN, *loco* Mes Cathy PIRONT et Didier MATRAY, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et Me Ronald FONTEYN, avocat, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au 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

Le requérant est arrivé en Belgique à une date indéterminée. Le 23 septembre 2011, la commune de Schaerbeek lui délivre une « carte E ».

Le 25 juin 2014, il est condamné à une peine de cinq ans d'emprisonnement par la Cour d'appel de Bruxelles pour vol avec violences ou menaces, avec circonstances aggravantes, et pour séquestration arbitraire.

Le 30 août 2016, le requérant fait l'objet d'un arrêté royal d'expulsion. Celui-ci est annulé par l'arrêt attaqué.

IV. Recevabilité de la requête

Thèse de la partie adverse

La partie adverse soulève une double exception d'irrecevabilité. Elle remet en cause la régularité de la décision d'agir. Elle conteste également la légitimité de l'intérêt du requérant.

Quant à la décision d'agir, elle fait valoir que la décision d'introduire le présent pourvoi en cassation pour l'État belge n'a pas été régulièrement prise dès lors qu'elle « émane vraisemblablement d'un délégué du Secrétaire d'État ». Elle soutient qu'il résulte des articles 1^{er} et 74/1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, que c'est le ministre qui a ces matières dans ses attributions, ou son délégué qui représente l'État dans toutes les contestations relatives à l'application de la loi. Elle relève que l'article 2 de l'arrêté royal du 11 octobre 2014 portant nomination des membres du Gouvernement fédéral dispose que le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration est adjoint au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et qu'en conséquence, c'est ce dernier qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions au sens de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Selon la partie adverse, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur n'a pas délégué sa compétence de représenter l'État belge à son secrétaire d'État et une telle délégation ne résulte pas davantage de l'article 2 de l'arrêté royal du 11 octobre 2014 précité. Elle en déduit que le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration n'avait pas la compétence de représenter l'État belge et ne pouvait déléguer cette compétence à des agents de l'Office des étrangers.

Subsidiairement, la partie adverse soutient que l'arrêté ministériel du 12 juillet 2012 portant délégation à des agents de l'Office des étrangers du pouvoir de décider d'introduire un recours en cassation, est illégal. Elle fait valoir que cet arrêté a été pris par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration alors que, pour les mêmes raisons que celles mentionnées ci-avant, il aurait dû l'être par le ministre de la Justice auquel la Secrétaire d'État DE BLOCK était adjointe.

Elle relève en outre que rien n'indique que cet arrêté ministériel a été pris de l'accord du ministre, comme l'exige l'article 3 de l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux Secrétaires d'État.

Enfin, la partie adverse fait valoir que « le mandat querellé est constitutif d'une subdélégation qui n'est pas prévue par un texte et a pour objet des pouvoirs attribués en propre à l'autorité normalement compétente ».

Quant à l'intérêt à agir, selon la partie adverse, le requérant n'a pas d'intérêt légitime à poursuivre le rétablissement dans l'ordonnancement juridique d'une décision qui méconnaît la législation relative à la migration qu'il est chargé d'exécuter. Elle soutient que son intérêt dépend donc nécessairement de la légalité de la décision annulée par le Conseil du contentieux des étrangers et relève que cette décision est

illégale non seulement pour les motifs constatés dans l'arrêt attaqué mais également en raison des autres arguments qui avaient été soulevés devant le juge administratif même s'ils n'ont pas été examinés dans l'arrêt attaqué.

Selon la partie adverse, le Conseil d'État doit examiner, de manière incidente, la légalité de l'acte initialement attaqué conformément à l'article 159 de la Constitution. Elle estime que le constat d'illégalité qui doit être posé à l'égard de l'arrêté royal d'expulsion a pour conséquence que l'intérêt du requérant en cassation est illicite dès lors qu'il s'agit de faire renaître une décision administrative illégale.

Elle propose, si le Conseil d'État ne devait pas suivre cette conclusion, de poser une question préjudicielle à ce sujet à la Cour constitutionnelle quant à la conformité de l'article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où cette disposition ne permettrait pas au Conseil d'État de contrôler, conformément à l'article 159 de la Constitution la légalité de « tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception ».

Décision du Conseil d'État

Quant à la décision d'agir

Un secrétaire d'État dispose, au même titre qu'un ministre, du pouvoir de décider d'agir en justice dans les matières qui lui sont confiées. Il résulte en effet de l'article 104 de la Constitution qu'un secrétaire d'État est, en principe, assimilé à un ministre. L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux secrétaires d'État, pris sur le fondement de l'article 4, alinéa 3, de la Constitution, confirme cette assimilation de principe en ces termes : « Sous réserve des dispositions des articles 2, 3 et 4, le Secrétaire d'État a, dans les matières qui lui sont confiées, tous les pouvoirs d'un Ministre ».

Compte tenu de cette attribution de pouvoirs aux secrétaires d'État, un ministre ne doit pas déléguer spécialement à son secrétaire d'État ses différents pouvoirs. L'article 74/1 de la loi du 15 décembre 1980 précitée confirme ces principes en disposant que « la représentation de l'État peut être assurée dans toutes les contestations relatives à l'application de la présente loi par le Ministre ou son délégué ».

Cette autorisation de déléguer – et non de subdéléguer – a été mise en œuvre par l'article 2 de l'arrêté ministériel du 12 juillet 2012, portant délégation du pouvoir de

représentation en justice et de décision de formation d'un recours en cassation du Ministre qui a l'Accès au Territoire, le Séjour et l'Établissement et l'Éloignement des Étrangers dans ses compétences, adopté par Madame le Secrétaire d'État à l'Asile et l'Immigration DE BLOCK, qui dispose qu' « Délégation de pouvoir est donnée au directeur général de l'Office des étrangers et aux membres du personnel de la direction Appui et Suivi qui exercent, au minimum, une fonction de conseiller ou appartenant à la classe A3, de former un recours en cassation tel que prévu à l'article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

Contrairement à ce que fait valoir le requérant, il ne s'agit nullement d'une subdélégation dès lors que le secrétaire d'État dispose lui-même du pouvoir d'agir et ne l'exerce pas dans le cadre d'une délégation ministérielle.

En adoptant l'arrêté ministériel du 12 juillet 2012 précité, Madame le Secrétaire d'État DE BLOCK n'a pas exercé de « pouvoir réglementaire » au sens de l'article 3 de l'arrêté royal du 24 mars 1972 précité, qui dispose que « Le secrétaire d'État n'exerce de pouvoir réglementaire que de l'accord du ministre auquel il est adjoint ». En effet, le pouvoir réglementaire suppose la formulation d'une règle de droit de portée générale visant une situation juridique abstraite et impersonnelle trouvant à s'appliquer dans un nombre indéterminé de cas. Or, si un arrêté de délégation est obligatoire et présente un caractère de généralité et de permanence, il n'édicte aucune règle de droit. L'accord du ministre n'était donc pas requis.

Enfin, la délégation prévue par l'arrêté ministériel du 12 juillet 2012 précité n'excède pas ce que permet l'article 74/1 de la loi du 15 décembre 1980 précitée ou les principes en matière de délégation.

Il résulte de ce qui précède que la décision d'introduire le présent pourvoi pouvait être prise par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration ou par les agents de l'Office des étrangers visés dans l'arrêté ministériel du 12 juillet 2012 précité.

L'exception est rejetée.

Quant à l'intérêt au recours

L'intérêt à former un recours en cassation devant le Conseil d'État réside pour la partie requérante dans le préjudice que lui cause le dispositif de la décision juridictionnelle attaquée. En ce qu'il annule l'arrêté ministériel d'expulsion, l'arrêt querellé cause incontestablement grief à l'État belge. En l'espèce, le requérant critique l'arrêt attaqué en tant qu'il déclare fondée la première branche du premier

moyen d'annulation qui était pris de la violation de l'article 20 de la loi du 15 décembre 1980 précitée et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il est plus particulièrement fait grief au juge administratif d'avoir considéré que l'arrêté royal d'expulsion était motivé exclusivement sur la base de l'existence d'un jugement de condamnation pénale alors que ledit arrêté se réfère également aux faits imputés au prévenu et met en évidence leur gravité. Dès lors que le juge administratif n'a pas examiné les autres critiques et moyens soulevés à l'appui du recours en annulation, il appartiendra au juge de renvoi de statuer sur ceux-ci en cas de cassation de l'arrêt attaqué.

Le contrôle incident de légalité tel qu'organisé par l'article 159 de la Constitution ne peut porter que sur des actes faisant partie de l'ordonnancement juridique et dont l'application conditionne la solution du litige. En l'espèce, l'arrêté royal d'expulsion a été annulé par l'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers, dont la cassation est demandée. Cet arrêté a disparu de l'ordonnancement juridique à la suite de son annulation. Certes, cet arrêt pourrait revivre dans l'hypothèse d'une cassation de l'arrêt prononçant son annulation. Cette éventualité ne remet pas en cause le fait que cet arrêté n'existe plus actuellement et que la saisine du Conseil d'État en tant que juge de cassation porte exclusivement sur la décision de la juridiction administrative et non sur l'acte administratif dont l'annulation était demandée. L'exception qui repose sur une interprétation erronée de l'article 159 de la Constitution ne peut dès lors être accueillie et la question préjudicielle ne doit pas être posée.

V. Le premier moyen

Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 20, alinéa 2, ancien et 45/1, § 2, ancien, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, tels qu'applicables avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 précitée, ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Dans une première branche, il reproche à l'arrêt attaqué d'avoir jugé que l'arrêté royal d'expulsion litigieux violait les articles 20 et 45/1, § 2, anciens de la loi du 15 décembre 1980 dès lors que les raisons d'ordre public qui sous-tendaient cet arrêté royal étaient fondées sur la peine d'emprisonnement et l'arrêt prononcé par la Cour d'appel de Bruxelles le 25 juin 2014. Il relève que, s'il est vrai que ces dispositions imposent que les arrêtés de renvoi et d'expulsion soient fondés exclusivement sur le comportement personnel de l'étranger et que l'existence de condamnations pénales

antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures, elles n'empêchent nullement l'administration de reprendre un extrait de l'arrêt de la Cour d'appel ayant condamné la partie adverse mettant en évidence la violence dont elle a fait preuve et son irrespect profond pour les règles de base de la vie en société.

Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime que le requérant n'a pas intérêt au moyen. En effet, à supposer que le motif retenu par l'arrêt attaqué soit erroné, le Conseil d'État peut lui substituer un motif de pur droit qui justifie légalement la décision. Elle soutient que, même si l'on devait considérer que l'arrêt attaqué a donné une portée erronée à l'exigence selon laquelle une mesure d'expulsion ne peut se fonder uniquement sur l'existence de condamnations pénales antérieures, l'annulation de l'arrêté d'expulsion litigieux resterait justifiée par la circonstance que le requérant n'a pas vérifié si les faits qui ont donné lieu à la condamnation pénale font apparaître l'existence d'un comportement constituant une menace actuelle pour l'ordre public (troisième branche du premier moyen d'annulation). La partie adverse souligne en outre que son droit d'audition a également été méconnu (deuxième moyen d'annulation).

Quant au fond, la partie adverse estime que les motifs retenus par l'arrêté royal d'expulsion pour justifier qu'elle constitue « une menace réelle, grave et permanente pour l'ordre public » ne visent que la condamnation pénale prononcée par la Cour d'appel de Bruxelles en 2014, ainsi que les motifs qui ont présidé, à l'époque de la décision, au choix d'une peine d'emprisonnement. Ces motifs ne constituent en aucun cas une justification des raisons d'ordre public qui seraient fondées « exclusivement sur le comportement personnel du citoyen de l'Union ». Elle souligne qu'il faut constater que les raisons d'ordre public retenues par l'arrêté royal d'expulsion sont « exclusivement » fondées sur « l'existence de condamnations pénales antérieures », ce que ne permettent pas les dispositions visées au moyen. Elle en déduit que le juge administratif a pu constater de manière parfaitement régulière que l'autorité administrative avait méconnu les articles 20 et 45/1, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Subsidiairement, la partie adverse fait valoir que la portée donnée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne – plus particulièrement par ses arrêts *Orfanopoulos et Oliveri c/ Land Baden-Württemberg* du 29 avril 2004 (C-482/01 et C-493/01) et *Regina c/ Bouchereau* du 27 octobre 1977 (C-30/77) –, à la notion de « condamnations pénales antérieures » empêche qu'il soit tenu compte, au moment de la décision d'expulsion de circonstances qui n'attestent plus d'un

risque actuel d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale. La partie adverse soutient qu'en l'espèce, l'arrêté royal d'expulsion ne précise pas en quoi les circonstances personnelles passées visées dans l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 25 juin 2014 démontreraient l'existence d'une menace actuelle pour l'ordre public. Elle fait valoir que, bien au contraire, l'arrêt attaqué constate que la justification retenue par l'arrêté royal d'expulsion litigieux est limitée à la peine d'emprisonnement et à l'arrêt de la Cour d'appel, soit des circonstances révolues.

Décision du Conseil d'État

Recevabilité du moyen

L'arrêt attaqué, dans le considérant attaqué, s'est limité à justifier l'annulation de l'arrêté royal d'expulsion en raison du fait qu'il se fonderait exclusivement, pour justifier l'existence d'une menace pour l'ordre public, sur la seule existence d'une condamnation pénale et non au regard de son comportement personnel. Le juge administratif n'a statué ni sur la critique relative au défaut d'appréciation raisonnable quant à la gravité et au caractère actuel de la menace à l'ordre public ni sur celle relative à la violation du droit d'audition. Il n'appartient pas au Conseil d'État, en sa qualité de juge de cassation, de se substituer au juge administratif pour l'examen du fond du litige ni de préjuger de l'appréciation qu'il portera sur les autres critiques soulevées devant lui.

Le moyen est dès lors recevable.

Bien-fondé du moyen

En vertu de l'article 45, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'en vigueur au moment de l'adoption de l'arrêté royal d'expulsion litigieux, les citoyens de l'Union européenne ayant le droit de séjourner dans le Royaume pour une période de plus de trois mois ne pouvaient être expulsés du Royaume par le Roi, après avis de la commission consultative des étrangers, que pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale.

L'article 45/1, § 2, alinéas 1^{er} à 3 de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, précisait que les raisons d'ordre public et de sécurité nationale précitées devaient respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille, que l'existence de condamnations pénales antérieures ne pouvait à elle seule motiver de telles mesures et que le comportement de la personne

concernée devait représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générales ne pouvant être retenues.

La précision selon laquelle l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut, à elle seule, motiver une mesure d'expulsion signifie qu'il ne peut pas y avoir d'automatisme entre l'existence d'une ou de certaines condamnations pénales et la décision d'expulsion : il faut examiner si le comportement personnel de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public. Pour ce faire, contrairement à ce qu'a considéré l'arrêt attaqué, la décision d'expulsion peut se fonder, et même se fonder exclusivement, non pas sur la seule existence d'une condamnation, mais sur la relation des faits et l'appréciation du comportement personnel de l'étranger résultant de la décision de condamnation.

En l'espèce, l'arrêté royal d'expulsion litigieux, après avoir mentionné les faits pour lesquels le requérant a été condamné, estime qu'il a, par son comportement personnel, gravement porté atteinte à l'ordre public. Il précise que « la société belge a le devoir de protéger ses citoyens contre l'intéressé qui n'hésite pas à s'attaquer à l'intégrité physique et psychique d'autrui par pur appât du gain » et souligne que la Cour a relevé dans son arrêt qu'« une peine d'emprisonnement d'une certaine durée apparaît être la seule réponse de nature à sanctionner la violence dont fait preuve le prévenu, son irrespect profond pour les règles basiques de la vie en société et l'atteinte considérable que ses agissements délictueux causent en terme de sécurité, de tranquillité et d'ordre publics. Elle devrait l'inciter à se garder de toute récidive », avant de conclure que « ... au vu de l'ensemble de ces éléments, il peut être légitimement déduit que ce dernier représente une menace réelle, grave et permanente pour l'ordre public ».

En considérant que l'arrêté royal d'expulsion litigieux avait violé les articles 20 et 45/1, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 précitée et, en conséquence, failli à son obligation de motivation formelle, au motif que « les raisons d'ordre public qui le sous-tendent sont exclusivement fondées sur la peine d'emprisonnement et l'arrêt prononcé par la Cour d'appel de Bruxelles le 25 juin 2014 », l'arrêt attaqué a donné aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, lus en combinaison avec les articles 20 et 45/1, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, une portée qu'ils n'ont pas, dès lors que ces articles, comme expliqué ci-dessus, n'excluent pas que le danger pour l'ordre public que représente l'étranger concerné résulte des faits et de l'appréciation de son comportement personnel par la

décision de condamnation.

Le moyen est dès lors fondé en sa première branche.

Il n'y a pas lieu de procéder à l'examen de la seconde branche du premier moyen ni à l'examen des autres moyens qui ne pourrait conduire à une cassation plus étendue.

VI. Indemnité de procédure

Le requérant sollicite la condamnation de la partie adverse au paiement d'une indemnité de procédure fixée au montant de base de 700 euros.

Le requérant ayant obtenu gain de cause, il y a lieu de faire droit à sa demande.

VII. Non publication de l'arrêt

La partie adverse sollicite que le présent arrêt ne soit pas publié, même de manière « anonymisée » dès lors que les éléments de fait seraient de nature à permettre son identification.

Décision du Conseil d'État

L'article 2 de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État ne l'habilite à statuer, par arrêt, que sur une demande de dépersonnalisation et non sur une demande de non-publication de l'arrêt. Cette demande est donc irrecevable. Quant à la demande de dépersonnalisation, celle-ci est, en l'espèce, de droit.

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

Article 1^{er}.

L'arrêt n° 198.625 du 25 janvier 2018 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers, en cause de XXX (affaire 208.409/III), 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 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 également mis à charge de la partie adverse.

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

Mme Colette DEBROUX,	président de chambre,
M. Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Yves HOUYET,	conseiller d'Etat,
Mme Valérie VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie VANDERPERE

Colette DEBROUX