

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XI<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 244.246 du 18 avril 2019

A. 225.056/XI-22.055

En cause : **l'État belge**, représenté par  
le Ministre de l'Asile et  
la Migration,

contre :

**XXX**,  
ayant élu domicile, devant le Conseil  
du contentieux des étrangers, chez  
Me Cédric ROBINET, avocat,  
Kapellstrasse 26  
4720 Kelmis.

---

*I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite le 26 avril 2018, l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, sollicite la cassation de l'arrêt n° 201.872 du 29 mars 2018 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 212.101/III.

*II. Procédure devant le Conseil d'État*

2. L'ordonnance n° 12.857 du 24 mai 2018 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

La partie adverse s'est abstenue de déposer un mémoire en réponse. La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

Mme 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 7 janvier 2019, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI<sup>e</sup> chambre du 24 janvier 2019 à 10 heures.

Mme Colette DEBROUX, président de chambre, a fait rapport.

Me Arkoulis STAMATINA, *loco* Mes Sophie et Didier MATRAY, avocat, comparaisant pour la partie requérante, a été entendu en ses observations.

Mme Laurence LEJEUNE, auditeur, a été entendue 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. Faits utiles à l'examen de la cause*

3. Il ressort des constatations de l'arrêt qu'après plusieurs décisions rejetant les demandes d'asile ou d'autorisation de séjour fondées sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, introduites par la partie adverse en cassation ou en son nom, et la délivrance d'ordres de quitter le territoire – demandeurs d'asile (annexe 13quinquies) en janvier 2013, novembre 2013 et avril 2014, celle-ci s'est vu notifier, le 28 juillet 2016, un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement (annexe 13septies) et une interdiction d'entrée de deux ans (annexe 13sexies). Ces actes ont fait l'objet d'une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence.

Par un arrêt n° 172.828 du 4 août 2016, le Conseil du contentieux des étrangers a ordonné la suspension de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire et a rejeté la demande pour le surplus.

Après l'arrêt de cassation n° 239.259 du 28 septembre 2017, l'arrêt attaqué a annulé les deux décisions administratives précitées du 28 juillet 2016. Il s'agit de l'arrêt attaqué.

#### IV. Les moyens

##### *Thèse de la partie requérante*

4. Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe selon lequel le juge ne peut statuer *ultra petita*, de l'article 1138, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> du Code judiciaire rendu applicable au contentieux administratif par les articles 1<sup>er</sup> et 2 du même Code, et de l'article 39/82, § 1<sup>er</sup>, alinéas 4 et 5, de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

En substance, il fait grief à l'arrêt attaqué de fonder un des raisonnements sur l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de décider qu'« eu égard au caractère absolu de l'article 3 de la CEDH, la partie défenderesse a failli à son obligation de motivation formelle au regard de cette disposition », alors que la requête en annulation n'invoquait pas un risque de violation dudit article 3, si ce n'est dans le cadre de l'exposé du risque de préjudice grave difficilement réparable relatif à la demande de suspension d'extrême urgence, présentée dans une requête unique avec le recours en annulation. Il soutient que le juge a examiné au stade de l'annulation « une demande qui n'a pas été formulée devant lui » et qu'il a, ce faisant, statué *ultra petita*.

5. Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de la foi due aux actes et des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil et 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

En substance, il fait valoir que l'arrêt attaqué viole la foi due à l'arrêt n° 147.957 du Conseil du contentieux des étrangers du 11 juin 2015, en considérant que celui-ci n'a pas examiné les craintes de persécutions invoquées par la partie adverse à l'égard du Kosovo, mais seulement par rapport à la Serbie, alors que l'acte administratif, alors déféré au juge administratif, avait examiné la demande d'asile au regard de ces deux pays, et qu'en décidant que la demande de protection internationale ne devait s'analyser qu'à l'égard de la Serbie, pays de résidence habituelle de la partie adverse, et en rejetant le recours, le Conseil du contentieux des étrangers a également rejeté le recours en tant que la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides refusait de prendre en considération la demande d'asile en cas de renvoi au Kosovo.

6. Le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 précitée et 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le requérant expose qu'en ce qui concerne le fait que la compétence de

l'administration n'est pas entièrement liée lorsqu'il s'agit de délivrer un ordre de quitter le territoire, le juge administratif considère à tort que l'administration n'a pas répondu expressément au fait que la partie adverse « a indiqué qu'[elle] risque de subir des représailles des Albanais en cas de retour vers le Kosovo » et « d'avoir failli à son obligation de motivation formelle au regard de l'article 3 de la CEDH », alors que l'acte attaqué indique que lors des demandes d'asile, les craintes en cas de renvoi ont également été examinées à l'égard du Kosovo, et que l'arrêt attaqué se méprend dès lors sur le contenu de l'acte originellement critiqué.

À titre subsidiaire, le requérant soutient qu'il découle de l'arrêt n°89/2015 de la Cour constitutionnelle du 11 juin 2015 que c'est au stade de la mise à exécution forcée d'un ordre de quitter le territoire que se pose la question de la compatibilité de la mesure avec l'article 3 de la Convention des droits de l'homme, alors qu'en l'espèce, aucun rapatriement n'était prévu lors de l'introduction de la demande de suspension en extrême urgence et que, partant, un examen au regard de l'article 3 de la Convention pouvait encore être réalisé.

7. Le requérant prend un quatrième moyen de la violation du principe général du droit d'être entendu, du respect des droits de la défense, des principes de bonne administration et en particulier du principe *audi alteram partem*, des articles 41, 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 149 de la Constitution, et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Il reproche au Conseil du contentieux des étrangers de juger que le droit à être entendu n'a pas été respecté, au motif que lorsqu'elle a été entendue par les services de police, la partie adverse n'a pas été informée de l'intention du requérant de lui délivrer un ordre de quitter le territoire, en méconnaissance de la portée du droit d'être entendu. À l'appui de sa thèse, il fait valoir que selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, le droit d'être entendu n'impose pas à l'autorité « de prévenir le ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier, préalablement à l'audition organisée en vue de l'adoption d'une décision de retour, de ce qu'elle envisage d'adopter à son égard une décision de retour, de lui communiquer les éléments sur lesquels elle entend fonder celle-ci ou encore de lui laisser un délai de réflexion avant de recueillir ses observations » (arrêt *Boudjlida* du 11 décembre 2014, C-249/13).

#### *Décision du Conseil d'État*

8. Sur le quatrième moyen, l'arrêt attaqué relève, quant à la recevabilité du recours, que l'ordre de quitter le territoire attaqué a été précédé d'autres ordres de quitter le

territoire, définitifs et exécutoires, de sorte que la partie adverse en cassation n'a « en principe pas intérêt au présent recours », mais « afin d'être en conformité avec l'exigence de l'effectivité d'un recours au sens de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales », le juge de l'excès de pouvoir procède ensuite « à un examen indépendant et rigoureux de tout grief défendable sur la base duquel il existe des raisons de croire à un risque de traitement contraire à l'un des droits garantis par la CEDH ».

Dans ce cadre, il observe que la requête invoque une violation de l'article 8 de la Convention précitée, en ce que l'ordre de quitter le territoire du 28 juin 2016 a été pris sans que la partie adverse « ait pu exposer utilement son point de vue, notamment quant à sa vie familiale » et reproduit les éléments de vie familiale que la partie adverse eut voulu faire valoir. Il constate qu'est également invoquée une violation de l'article 3 de la même Convention, en cas de retour au Kosovo. Après analyse, l'arrêt décide qu'« eu égard au caractère absolu de l'article 3 de la CEDH, la partie défenderesse a failli à son obligation de motivation formelle au regard de cette disposition ». Quant à la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il contient notamment les considérations suivantes :

« 2.2.5.2. En l'espèce, le Conseil constate, à la lecture du "Rapport administratif de contrôle d'un étranger" du 28 juillet 2016 figurant au dossier administratif, que le requérant a été entendu lors de son interpellation par les services de police et qu'il a uniquement fait valoir, à cette occasion, la présence en Belgique de ses parents avec lesquels ils n'auraient [sic] plus de contact. Il ne ressort toutefois pas de ce rapport que le requérant aurait été informé qu'un ordre de quitter le territoire allait être pris à son encontre.

Par ailleurs, il ressort du dossier administratif que, le 1<sup>er</sup> août 2016, le requérant a rempli un questionnaire relatif au droit à être entendu, dans lequel il est précisé ce qui suit : "Vous êtes interrogés (sic) parce que vous êtes en séjour illégal. C'est pourquoi vous êtes détenus (sic) en vue de votre éloignement [...]". Dans ce questionnaire, le requérant a indiqué avoir une relation durable en Belgique avec Madame [L.E.L.] dont il précise les coordonnées, et avoir de la famille en Belgique, à savoir ses oncles.

En termes de requête, la partie requérante reproche à la partie défenderesse de ne pas avoir entendu le requérant quant à ses éléments de vie familiale et, dès lors, de ne pas avoir eu égard à sa vie familiale avec une citoyenne belge et avec son oncle et ses cousins et cousines.

[...]

2.2.5.4. En l'occurrence, le Conseil observe que lorsque le requérant a été entendu par les services de police le 28 juillet 2016, il n'a pas avancé d'éléments tendant à démontrer cette vie familiale avec Madame [L.E.L.] et avec ses oncles, et cousins. Toutefois, après la prise de la première décision attaquée, le requérant a, à nouveau, été "entendu" par le biais d'un questionnaire qui lui a été remis par la partie défenderesse et au sein duquel il a fait référence à cette vie familiale.

Outre que le Conseil reste sans comprendre l'utilité - voire le sens - de procéder à un questionnaire "droit d'être entendu" après la prise d'une décision d'éloignement, il ne peut que relever à l'instar du requérant que celui-ci a, par ce biais et par l'acte introductif d'instance auquel est annexé des documents qui tendent à établir – selon la partie requérante – la relation alléguée, fait "valoir des éléments de nature à [changer le sens de la décision]", étant en l'occurrence la potentielle existence d'une vie familiale sur le territoire avec une Belge et avec des étrangers reconnus réfugiés en Belgique.

Le Conseil estime dès lors que la partie défenderesse était informée des éléments allégués par le requérant relativement à sa vie familiale. La circonstance que le requérant a été entendu par les services de police, lors de son contrôle, ne peut suffire à énerver ce constat dans la mesure où le rapport administratif résultant de ce contrôle ne peut nullement être assimilé à une procédure ayant respecté le droit d'être entendu, en ce qu'il ne ressort pas dudit document que le requérant a été informé de l'intention de la partie défenderesse de lui délivrer un ordre de quitter le territoire et qu'il a pu valablement faire valoir ses observations à cet égard.

Or, il n'apparaît pas à la lecture de la première décision attaquée ou, plus généralement du dossier administratif, que la partie défenderesse ait pris ces éléments en considération afin de tenir compte de la vie familiale du requérant avec Madame [A.P.], comme le prescrit l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980, également invoqué en termes de requête ; il n'apparaît pas davantage que la partie défenderesse ait procédé à un examen rigoureux de cet aspect de la vie familiale du requérant dont elle avait connaissance.

[...]

2.2.5.6. Dès lors, sans se prononcer sur les éléments de vie familiale avec Madame [A.P.], allégués par le requérant, le Conseil estime que la partie défenderesse a méconnu le prescrit de l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 combiné à l'article 8 de la CEDH et à son droit à être entendu.».

Au point 3.1. de l'arrêt, le Conseil du contentieux des étrangers renvoie aux développements relatifs à l'intérêt au recours qui précèdent pour décider que « le moyen unique est, à cet égard fondé et suffit à justifier l'annulation du premier acte attaqué », cette annulation entraînant celle de l'interdiction d'entrée.

9. Il n'est pas contesté que, comme le relève l'arrêt attaqué, tant l'ordre de quitter le territoire que l'interdiction d'entrée pris à l'encontre de la partie adverse constituent des mises en œuvre du droit européen, de sorte que « le droit d'être entendu en tant que principe général de droit de l'Union européenne est [...] applicable en l'espèce ».

En ce qui concerne le droit d'être entendu qui fait « partie intégrante du respect des droits de la défense, principe général du droit de l'Union », la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que « le droit d'être entendu dans toute procédure, tel qu'il s'applique dans le cadre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des

ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et, notamment, de l'article 6 de celle-ci, doit être interprété en ce sens qu'il comprend, pour un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier, le droit d'exprimer, avant l'adoption d'une décision de retour le concernant, son point de vue sur la légalité de son séjour, sur l'éventuelle application des articles 5 et 6, paragraphes 2 à 5, de ladite directive ainsi que sur les modalités de son retour » (arrêt *Boudjlida*, C-249/13, du 11 décembre 2014), qu'« en revanche, [ce même droit] doit être interprété en ce sens qu'il n'oblige l'autorité nationale compétente ni à prévenir ce ressortissant, préalablement à l'audition organisée en vue de ladite adoption, de ce qu'elle envisage d'adopter à son égard une décision de retour, ni à lui communiquer les éléments sur lesquels elle entend fonder celle-ci, ni à lui laisser un délai de réflexion avant de recueillir ses observations, dès lors que ledit ressortissant a la possibilité de présenter, de manière utile et effective, son point de vue au sujet de l'irrégularité de son séjour et des motifs pouvant justifier, en vertu du droit national, que cette autorité s'abstienne de prendre une décision de retour » (*idem*), et qu'il doit aussi « être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une autorité nationale n'entende pas le ressortissant d'un pays tiers spécifiquement au sujet d'une décision de retour lorsque, après avoir constaté le caractère irrégulier de son séjour sur le territoire national à l'issue d'une procédure ayant pleinement respecté son droit d'être entendu, elle envisage de prendre à son égard une telle décision, que cette décision de retour soit consécutive ou non à un refus de titre de séjour » (arrêt *Mukarubega*, C-166/13, du 5 novembre 2014).

10. En l'espèce, il ressort des constatations de l'arrêt que le rapport administratif de contrôle d'un étranger a été établi à la suite d'une interpellation de la partie adverse par les services de police, en raison de l'irrégularité de son séjour sur le territoire, et qu'à cette occasion, celle-ci a simplement indiqué la présence de ses parents en Belgique, avec lesquels elle n'aurait plus de contact. Le Conseil du contentieux des étrangers a pu considérer que « le rapport administratif résultant de ce contrôle ne peut nullement être assimilé à une procédure ayant respecté le droit d'être entendu, en ce qu'il ne ressort pas dudit document que le requérant a été informé de l'intention de la partie défenderesse de lui délivrer un ordre de quitter le territoire et qu'il a pu valablement faire valoir ses observations à cet égard », alors spécialement que, par le biais de son audition du 1<sup>er</sup> août 2016, ayant étonnamment eu lieu « après la prise d'une décision d'éloignement », la partie adverse a fait « "valoir des éléments de nature à [changer le sens de la décision]", étant en l'occurrence la potentielle existence d'une vie familiale sur le territoire avec une Belge et avec des étrangers reconnus réfugiés en Belgique ».

11. En l'absence de tout autre élément auquel le Conseil d'État pourrait avoir égard et qui démontrerait que la partie adverse a eu « la possibilité de présenter, de manière

utile et effective, son point de vue au sujet de l'irrégularité de son séjour et des motifs pouvant justifier, en vertu du droit national, que cette autorité s'abstienne de prendre une décision de retour » (arrêt *Boudjlida*, précité), le juge de l'excès de pouvoir a pu régulièrement décider, sans méconnaître la portée du droit d'être entendu, qu'en l'espèce, pour les motifs ci-avant reproduits, le requérant « a méconnu le prescrit de l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 combiné à l'article 8 de la CEDH et [le] droit à être entendu » de la partie adverse.

12. Dans cette mesure, ces considérations suffisent à justifier légalement le fait que le Conseil du contentieux des étrangers ait conclu au bien-fondé du moyen unique, de sorte que les trois autres moyens de cassation qui font en substance grief au juge de l'excès de pouvoir de se fonder également, mais à tort, sur une violation de l'article 3 de la Convention des droits de l'homme, sont irrecevables à défaut d'intérêt.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

Le recours en cassation est rejeté.

**Article 2.**

La contribution visée à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI<sup>e</sup> chambre, le dix-huit avril deux mille dix-neuf par :

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

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

|                    |                 |
|--------------------|-----------------|
| Valérie VANDERPERE | Colette DEBROUX |
|--------------------|-----------------|