

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

ARRÊT

n° 259.149 du 15 mars 2024

A.233.154/XI-23.483

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

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe MARCHAND, avocat,
avenue Henri Jaspar 128
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 mars 2021, la partie requérante sollicite la cassation de l'arrêt n° 248.653 du 3 février 2021 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 249.435/III.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.311 du 15 avril 2021
(ECLI:BE:RVSCE:2021:ORD.14.311) a déclaré le recours en cassation admissible.

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.

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.149

XI - 23.483 -1/8

Une ordonnance du 19 janvier 2024 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 11 mars 2024.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Konstantin de Haes, *loco* M^e Elisabeth Derriks, avocat, comparaissant pour la partie requérante, a été entendu en ses 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 26 mai 2020, la partie requérante a adopté un ordre de quitter le territoire à l'encontre de la partie adverse.

Le 23 juin 2020, la partie adverse a formé un recours en suspension et en annulation à l'encontre de cette décision du 26 mai 2020.

Le 3 février 2021, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé la décision précitée par l'arrêt attaqué.

IV. Moyen unique (troisième branche)

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen unique de « la violation du principe général de droit du respect des droits de la défense et des articles 2, 774 et 1138, 2^o, du Code judiciaire ; de la violation du principe de la foi due aux actes et des articles 8.17 et 8.18 du livre VIII du Code civil (anciennement 1319, 1320 et 1322 du même code) ; de la violation des articles 39/59, § 1^{er}, 39/65 et 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement

des étrangers ; de la violation de l'article 149 de la Constitution ; de la violation des articles 57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code d'Instruction criminelle et 23 et 30, § 3, de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive ; de la violation des articles 8.3 et 8.4 du livre VIII du Code civil ».

Dans une troisième branche, la partie requérante soutient que « l'arrêt dénoncé, se fonde sur le double constat que le dossier administratif n'a pas été déposé dans le délai de huit jours suivant la notification de la requête et qu'il n'est pas complet à défaut de contenir "aucun élément lié du [sic] dossier judiciaire, notamment concernant les conditions auxquelles il a été astreint par la Chambre du conseil, lesquelles ont été confirmées par la Chambre des mises en accusation" », que « le caractère incomplet du dossier est assimilé par le juge *a quo* au dépôt tardif de ce dernier, dont il déduit que les faits allégués par le défendeur, sont réputés prouvés, quant au grief "de ne pas avoir pris en considération tous les éléments du dossier judiciaire dont notamment les conditions imposées et les circonstances propres du cas d'espèce", ce que l'arrêt estime ne pouvoir vérifier, en telle sorte que l'acte originairement attaqué n'est "pas suffisamment et valablement motivé" », que « l'article 39/59, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 [...] ne concerne que les faits et non les moyens de droit avancés par la partie qui requiert », que « le dépôt tardif du dossier administratif n'emporte nullement le bien-fondé des moyens avancés par le défendeur, pour l'examen desquels il est normal de se référer au dossier administratif, fût-il déposé tardivement, dans le respect du contradictoire », qu'en « estimant manifestement le contraire, le Conseil du contentieux des étrangers méconnaît l'article 39/59, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 », qu'en « jugeant que le dossier administratif est incomplet, le Conseil du contentieux des étrangers donne manifestement à la notion de dossier administratif et aux obligations résultant de l'article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 une portée qu'elles n'ont pas », que « ce que le juge au contentieux des étrangers qualifie de "dossier judiciaire" est, en réalité, le dossier répressif, le défendeur faisant l'objet d'un mandat d'arrêt international notamment pour des faits de meurtre », qu'« aux termes de l'article 57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code d'Instruction criminelle, "Sauf les exceptions prévues par la loi, l'instruction est secrète. Toute personne qui est appelée à prêter son concours professionnel à l'instruction est tenue au secret. Celui qui viole ce secret est puni des peines prévues à l'article 458 du Code pénal" », qu'il « est constant que les ordonnances et arrêts des juridictions d'instruction, chambre du conseil ou chambre des mises en accusation statuant sur la détention préventive, sont prononcés à huis clos [...] », qu'il « suit de ces dispositions que l'administration chargée du contrôle de l'entrée et du séjour sur le territoire et de l'éloignement des étrangers ne peut avoir accès aux pièces qui constituent le dossier répressif et aux décisions sur la détention préventive », que « par définition, lesdits éléments ne peuvent donc faire

partie du dossier administratif », qu'ils « ne peuvent l'être qu'à la condition que le défendeur les transmette au requérant pour qu'ils complètent le dossier administratif existant, *quod non* en l'espèce », que « lorsque le législateur a prévu à l'article 39/81, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 que “la partie défenderesse transmet le dossier administratif au greffier dans les huit jours suivant la notification du recours [...]”, il s'agit bien entendu du dossier tel qu'il a été constitué par l'autorité administrative, dans la limite de ses pouvoirs, à l'exclusion de documents ou informations non transmises par la personne concernée par ledit dossier », qu'à « cet égard, il y a lieu de rappeler qu'il ressort de l'article 8.3 du livre VIII du Code civil (anc. article 1315 du même code) que “[...] les faits ou actes juridiques doivent être prouvés lorsqu'ils sont allégués et contestés” », qu'en « considérant que le dossier administratif est incomplet parce qu'il ne contient pas “les conditions auxquelles [le défendeur] a été astreint par la Chambre du conseil, lesquelles ont été confirmées par la Chambre des mises en accusation”, ce qui ne permet pas au Conseil du contentieux des étrangers de vérifier si les allégations de celui-ci ne sont pas manifestement inexactes, l'arrêt méconnaît également la notion légale de dossier administratif telle qu'elle ressort de l'article 39/81, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 et les obligations qui résultent de cette disposition en leur donnant une portée qu'elles n'ont pas », que « par voie de conséquence, l'arrêt méconnaît également les règles en matière de charge de la preuve telles que prévues aux articles 8.3 et 8.4 du livre VIII du Code civil, ainsi que les règles déterminant le secret de l'instruction et de la procédure de détention préventive contenues dans les articles 57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code d'Instruction criminelle et 23 et 30, § 3, de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive ».

La partie adverse répond que « la procédure en annulation devant le Conseil du Contentieux des étrangers est déterminée par les articles 39/2, § 2 et 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 [...] », que « l'article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 ne prévoit pas la possibilité d'invoquer de nouveaux éléments dans le cadre de la procédure en annulation devant le Conseil du Contentieux des étrangers alors que cette possibilité existe pour les recours en pleine juridiction », que « la légalité de l'acte attaqué ne peut par conséquent pas être appréciée au regard des pièces concernant l'évolution ultérieure de la situation factuelle dont le Ministre ne pouvait avoir connaissance à l'époque mais en fonction des motifs existant au jour de son adoption », que « ce formalisme oblige le juge du Conseil du Contentieux des étrangers à, lorsqu'il procède au contrôle de l'acte attaqué, examiner les aspects factuels et juridiques qui ressortent du dossier administratif que l'autorité administrative avait ou devait avoir connaissance au moment de la prise de l'acte attaqué [...] », que « dans sa requête, le défendeur a, notamment, indiqué que la décision d'ordre de quitter le territoire était inadéquatement et insuffisamment

motivée et – à la cinquième branche de son premier moyen – ne pas avoir été entendu par la partie demanderesse en cassation [...] », que « le défendeur en cassation a donc fait valoir : le fait qu’il n’a pas été entendu avant la prise de la décision attaquée ; le fait que le “contenu” des éléments de son dossier judiciaire, évoqués par la partie demanderesse, aurait dû être connu de celle-ci dans la mesure où celle-ci fonde essentiellement sa décision sur ceux-ci ; le fait que ces éléments (et leur contenu) sont en contradiction manifeste avec la motivation de l’acte attaqué », que « ce recours en suspension et en annulation introduit devant le Conseil du Contentieux des Étrangers a ensuite été notifié à la partie demanderesse en cassation qui a, le 22 juillet 2020, déposé une note d’observations, conformément à l’article 39/71 de la loi du 15 décembre 1980. (Pièce 6) », qu’« aux termes de celle-ci, la partie demanderesse a non seulement fait mention du dossier judiciaire à plusieurs reprises (ainsi que des décisions des juridictions d’instruction prises à l’égard du défendeur) mais interprète également le contenu de celui-ci [...] », que « force est donc de constater que : le premier juge a relevé que la partie demanderesse en cassation n’a pas transmis le dossier administratif dans le délai fixé par l’article 39/81, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980 ; que la partie demanderesse en cassation ne le conteste pas ; que la partie demanderesse en cassation a déposé une note d’observations devant le premier juge, en date du 22 juillet 2020, dans laquelle elle se réfère au dossier administratif de Monsieur C. ainsi qu’aux éléments de son dossier judiciaire comme elle l’entend le nommer ; que la partie demanderesse en cassation ne conteste en tout état de cause aucunement les faits allégués par le défendeur en termes de requête (à savoir essentiellement le fait qu’il est soumis à des conditions lui imposées par les juridictions d’instruction) [...] », que « le premier juge s’est conformé aux dispositions légales relatives au dossier administratif et à la jurisprudence constante de votre Conseil selon laquelle lorsque la partie adverse ne transmet par le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par l’autre partie sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts et qu’il y a lieu de tenir compte du dossier administratif que la partie adverse dépose ultérieurement, dans la mesure où les éléments qu’il comporte permettraient de considérer que les faits allégués par la partie requérante sont manifestement inexacts », que « premièrement comme développé ci-avant, le juge du Conseil du Contentieux des Étrangers saisi du recours en suspension et en annulation contre la décision d’ordre de quitter le territoire dd. 26 mai 2020, est soumis à la procédure du contentieux de l’annulation prévue par l’article 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 », que « dans le cadre de son contrôle de légalité, il appartient notamment au premier juge de contrôler que la motivation de l’acte attaqué repose bien sur les aspects factuels et juridiques du dossier administratif que l’autorité administrative avait – ou devait avoir – en sa possession au moment de la prise de l’acte attaqué et ce, dans le respect des principes de bonne administration », que « le premier moyen invoqué par

la partie défenderesse demandait justement au premier juge de constater que la partie adverse n'avait pas procédé à une vérification *in concreto* des éléments factuels et juridiques de l'ensemble des éléments du dossier du requérant dont elle avait ou devait avoir connaissance », que « dans la mesure où la partie demanderesse en cassation n'a pas transmis au premier juge le dossier administratif dans le délai de huit jours fixé à l'article 39/81, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980, celui-ci ne peut procéder au contrôle de la légalité de l'acte attaqué [...] », qu'il « est dès lors erroné de postuler que le dépôt tardif du dossier administratif a emporté automatiquement le bien fondé des moyens avancés par le défendeur, en violation des articles 39/59 § 1^{er} et 39/81 de la loi du 15 décembre 1980 », que « deuxièmement, comme développé ci-avant, la partie demanderesse elle-même base la motivation de l'ordre de quitter le territoire en référence aux conditions imposées par les juridictions d'instruction dans le dossier du défendeur (basées sur une décision de la Chambre du Conseil dd. 8 mai 2020 (Pièce 7) et sur une décision de la chambre des mises en accusation dd. 20 mai 2020 (Pièce 8) qui ordonne la libération du défendeur sous conditions et sous caution) », que « la partie demanderesse soulève, dans la troisième branche de son recours en cassation, que les ordonnances et arrêts des juridictions d'instruction, chambre du conseil ou chambre des mises en accusation statuant sur la détention préventive, sont prononcés à huis clos et que ceux-ci ne peuvent faire partie du dossier administratif, à moins que le défendeur les transmette au requérant pour qu'ils complètent le dossier administratif existant, *quod non* en l'espèce », que « le défendeur qui, à la première occasion, a communiqué à la partie requérante, toutes les décisions des juridictions d'instruction le concernant (voir recours en suspension et en annulation — Pièce 5), se demande comment la partie demanderesse peut d'une part fonder son acte litigieux sur ces mêmes décisions et d'autre part ensuite exposer qu'elle ne peut y avoir accès eu égard au caractère secret de celles-ci », qu'en « tout état de cause, le défendeur rappelle avoir, à l'appui de sa requête auprès du premier juge (Pièce 5) transmis une partie de son dossier, dont la partie adverse devait ou aurait dû avoir connaissance (voir plus spécifiquement pièces 12 à 18 du recours en suspension et en annulation — Pièce 5) », que « partant, la demanderesse ne peut à la fois fonder – sans entendre au préalable le défendeur – son acte litigieux sur des éléments du dossier judiciaire, en soutenant que ces éléments ne font pas partie du dossier administratif auquel le premier juge, dans le cadre de son contrôle de légalité, n'aurait donc pas accès, et considérer en même temps que ce dernier méconnaît la notion légale du dossier administratif lorsqu'il constate que celui-ci est incomplet à défaut de contenir ces mêmes éléments du dossier judiciaire », que « ce faisant, la partie demanderesse tente de donner au contrôle de légalité une portée qu'il n'a pas », qu'il « est dès lors erroné de postuler que l'arrêt dénoncé a donné à la notion de dossier administratif une portée qu'elle n'a pas, méconnaissant les règles en matière de charge de la

preuve telles que prévues aux articles 8.3. et 8.4. du livre VIII du Code civil ainsi que les règles déterminant le secret de l'instruction contenues dans les articles 57 § 1^{er}, alinéa 1^{er} du Code d'Instruction criminelle et 23 et 30 § 3 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive », que « ce grief fait une lecture erronée de l'arrêt dénoncé et partant manque en fait et en droit, et est non fondé ».

IV.2. Appréciation

Sans qu'il ne soit besoin de déterminer si la présomption, établie par l'article 39/59, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, est applicable lorsque le dossier administratif est incomplet et si ce dossier était incomplet, il suffit de relever que la présomption précitée concerne seulement la preuve des faits cités par la partie requérante et non l'établissement du bien-fondé du moyen invoqué par la partie requérante.

Le Conseil du contentieux des étrangers a considéré en substance qu'en raison du caractère incomplet du dossier administratif et de la présomption, établie par l'article 39/59, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, les affirmations énoncées dans la première branche du premier moyen de la requête initiale, selon lesquelles la partie requérante en cassation n'avait pas pris en considération tous les éléments du dossier judiciaire, n'étaient pas manifestement inexactes et que l'acte initialement attaqué n'était pas suffisamment et valablement motivé.

Ce décidant, le premier juge a donc estimé que la présomption, établie par l'article 39/59, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, permettait de conclure au caractère fondé du recours initial alors que tel ne pouvait être le cas étant donné que, comme cela vient d'être relevé, cette présomption concerne seulement la preuve des faits cités par la partie requérante.

L'arrêt attaqué a donc violé la portée de l'article 39/59, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980.

Dans cette mesure, la troisième branche est fondée. Il n'y a pas lieu de statuer sur les autres griefs contenus dans le moyen unique.

V. Indemnité de procédure et dépens

Il y a lieu d'accorder à la partie requérante qui a obtenu gain de cause une indemnité de procédure au montant de base. Les autres dépens doivent

également être mis à charge de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

L'arrêt n° 248.653 du 3 février 2021 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 249.435/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.

L'affaire est renvoyée devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 € accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 mars 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Emmanuel Jacobowitz,
Simon Pochet,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Yves Houyet