

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.622 du 24 avril 2024

A. 241.390/XI-24.738

En cause : **XXX**,

ayant élu domicile chez
M^e Pierre ROBERT, avocat,
rue Saint-Quentin 3/3
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 mars 2024, la partie requérante demande la « récusation de la juge XXX dans les deux affaires actuellement pendantes devant le Conseil du Contentieux des Étrangers (ci-après CCE) sous les numéros de rôle [...] et [...] ».

II. Procédure

Une ordonnance du 5 mars 2024, notifiée aux parties, fixe la procédure particulière au recours en récusation et l'affaire à l'audience du 22 avril 2024.

La partie adverse a déposé une note d'observations.

Le juge dont la récusation est demandée a déposé une note d'observations

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Pierre Robert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Delphine Steinier, *loco* M^e Élisabeth Derriks avocat, comparaissant pour la partie adverse et M^e Evrard de Lophem, avocat, comparaissant pour le juge dont la récusation est demandée, ont présenté leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier 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. Faits

Le 2 septembre 2023, la partie adverse adopte, à l'égard de la partie requérante, un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement. Un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers rejette la demande de suspension selon la procédure de l'extrême urgence introduite par la partie requérante. Cet arrêt est rendu par le juge faisant l'objet de la demande de récusation. Les parties indiquent que la partie requérante a ensuite été rapatriée vers son pays d'origine.

Le 2 septembre 2023, la partie adverse a également adopté, à l'égard de la partie requérante, une décision d'interdiction d'entrée pour une durée de deux ans.

Selon la requête en récusation et la déclaration du juge dont la récusation est demandée, la partie requérante a introduit, le 22 septembre 2023, une requête en annulation dirigée contre l'ordre de quitter le territoire et, en octobre 2023, une demande de suspension et une requête en annulation dirigée contre l'interdiction d'entrée. Ces deux affaires font l'objet de deux numéros de rôle distincts.

Les parties sont, dans le cadre de ces deux recours, convoquées à l'audience du Conseil du contentieux des étrangers du 27 février 2024 par des ordonnances datées du 7 février 2024. Ces ordonnances sont signées par le président de la chambre concernée et ne font pas mention du juge dont la récusation est demandée.

La partie requérante indique qu'à l'audience du 27 février 2024, elle a constaté que le juge qui s'apprêtait à siéger était le magistrat qui avait rendu l'arrêt rejetant la demande de suspension selon la procédure de l'extrême urgence dirigée contre l'ordre de quitter le territoire et qu'elle avait signalé qu'à son sens, il y avait une cause de récusation.

Le 29 février 2024, la partie requérante a introduit une demande de récusation auprès du Conseil du contentieux des étrangers.

Par une déclaration du 4 mars 2024, le juge dont la récusation est demandée a indiqué qu'il estime ne pas devoir se récuser dans les deux affaires contestées.

IV. Législation applicable et parties à la cause

L'article 39/66, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers énonce que :

« Les principes régissant la récusation des juges et conseillers de l'ordre judiciaire sont applicables aux membres du Conseil ».

Conformément à l'article 838, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, il appartient au Conseil d'État de statuer sur les demandes de récusation dirigées contre les juges du Conseil du contentieux des étrangers.

Ni la loi du 15 décembre 1980 précitée, ni aucun arrêté spécifique ne définit les règles de procédure applicables au Conseil d'État lorsqu'il statue sur une demande de récusation d'un juge du Conseil du contentieux des étrangers.

L'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers ne peut prévoir de telles règles au regard des dispositions mentionnées par celui-ci comme justifiant l'habilitation légale du Roi pour l'adopter. Ces dispositions contiennent, en effet, soit une habilitation générale pour fixer la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers, soit des habilitations plus particulières concernant des points plus spécifiques comme, par exemple, les modalités de notifications des décisions, la procédure en suspension, la procédure de mesures provisoires, la procédure accélérée... Les dispositions exécutées par le Roi lors de l'adoption de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers ne L'habilitant pas à réglementer la procédure devant le Conseil d'État, il y a lieu d'écarter en l'espèce

l'application de l'article 30 de cet arrêté royal selon lequel « il est statué sans délai sur la récusation après avoir entendus le récusant et le membre récusé ».

La procédure en la présente espèce a, dès lors, été fixée par l'ordonnance du 5 mars 2024. Il y a également lieu, dans la mesure où ceux-ci sont compatibles avec une procédure devant le Conseil d'État, de se référer aux principes définis par le Code judiciaire.

Dans un arrêt C.15.0017.F du 12 février 2015 (ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150212.7), la Cour de cassation explique la manière dont le caractère contradictoire d'une procédure en récusation doit être assuré :

« Pour le surplus, d'une part, le magistrat qu'une partie prétend récuser et qui donne sa déclaration au bas de l'acte de récusation ne devient pas par-là partie à la procédure en récusation au sens de l'article 838, alinéa 2, du Code judiciaire et ne doit point, partant, être convoqué à l'audience où la récusation sera jugée.

D'autre part, la procédure en récusation est contradictoire tant à l'égard de la partie qui demande la récusation qu'à l'égard des autres parties au litige principal, tel en l'espèce l'Ordre des médecins, qui doivent, en vertu dudit article 838, alinéa 2, être convoquées à l'audience pour être entendues en leurs observations » (voir également P. Dauw, B. Deconinck et B. Wylleman, *Burgerlijk Procesrecht – Deel 1, Artikel 1-1061bis Ger. W ; Duiding 2021*, Intersentia, 2021, p. 799).

Il peut également être déduit de l'arrêt n° 30/2005 du 9 février 2005 de la Cour constitutionnelle (ECLI:BE:GHCC:2005:ARR.30) que le juge faisant l'objet d'une demande de récusation ne peut être considéré comme partie à la cause. Un arrêt de la Cour de cassation du 4 avril 1986 (*Pas.*, 1986, I, p. 945 [ECLI:BE:CASS:1986:ARR.19860404.2]) précise de même que, dans la procédure de récusation, le juge intéressé « ne peut être partie à la cause » (voir également Cass., 15 juin 1999, *Pas.*, I, 1999, p. 871 [ECLI:BE:CASS:1999:ARR.19990615.10]).

Un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 25 août 1994 (ECLI:BE:CABRL:1994:ARR.19940825.12) s'est prononcé sur la régularité de conclusions déposées par le juge faisant l'objet d'une demande de récusation. Cet arrêt énonce notamment ce qui suit :

« Attendu qu'à l'audience d'introduction du 18 août 1994, la cour a invité le conseil du juge [A.L.] à s'expliquer sur la régularité de sa comparution dans la mesure où le magistrat concerné par l'acte de récusation ne paraît pas être partie à la cause;

que les comparants ont fait valoir leurs moyens quant à ce; que l'appelante a sollicité que les conclusions déposées le 16 août 1994 par le juge [A.L.] soient écartées du délibéré;

Attendu que dans la procédure de récusation, le juge intéressé ne peut être partie à la cause (Cass., 4 avril 1986, *Pas.*, 1986, 1, p. 477); ·

que la procédure de récusation ne peut être considérée comme une instance indépendante, dans laquelle le juge faisant l'objet de la récusation pourrait être considéré comme étant une des parties, mais bien comme un incident de l'instance principale dont il est saisi (Mons, 11 mai 1988, *Pas.*, 1988, TI, 209);

qu'il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard aux conclusions déposées au greffe de la cour le 16 août 1994 par le juge [A.L.] » (Bruxelles (ch. vac.), 25 août 1994, *J.T.* 1994, p. 717).

Une partie de la jurisprudence et de la doctrine admet, toutefois, que le juge dont la récusation est demandée devienne partie à la cause lorsqu'il fait acte d'intervention volontaire ou forcée dans la procédure en récusation ou lorsqu'il réclame des dommages et intérêts (Mons, 11 mai 1988, *Pas.*, 1988, II, 209 ; H. BOULARBAH, « Les incidents relatifs au personnel au procès » in *Droit judiciaire – Tome 2 : Procédure civile – Volume 1 : Principes directeurs du procès civil Compétence-Action-Instance-Jugement* sous la direction de G. de LEVAL, n° 7.19 ; P. Dauw, B. Deconinck et B. Wylleman, *op.cit.*, p. 799 ; *La Jurisprudence du Code judiciaire commentée*, V.II A, *L'instance*, la Charte, 2021, pp. 415-416 et la jurisprudence citée). Dans cette thèse, le juge doit être convoqué et entendu, « mais ne peut alors siéger dans la cause » (H. BOULARBAH, *Ibidem*). L'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 11 mai 1988 explique, en effet, que si on doit considérer que le juge devient partie au procès incident que constitue la demande de récusation, celle-ci « devrait être de toute façon prononcée contre lui car, étant en procès avec le récusant, il se trouverait ainsi placé automatiquement dans un des cas de récusation prévus par l'article 828 du Code judiciaire ».

En l'espèce, il ne ressort pas de la note d'observations déposée par le juge dont la récusation est demandée que celui-ci ait entendu intervenir à la procédure et ainsi devenir volontairement partie à celle-ci. Sa note indique, au contraire, qu'elle « fait application de l'article 30 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 » selon lequel « le membre récusé » est entendu. Si, ainsi qu'il l'a été exposé ci-dessus, cette disposition n'est, en réalité, pas applicable en l'espèce, il peut être déduit de cette formulation que le juge concerné a cru pouvoir faire valoir ses observations sur cette base, mais pas qu'il ait entendu devenir partie en intervenant volontairement à la cause.

Dès lors que le juge dont la récusation a été demandée n'est pas intervenu dans la présente affaire, il n'est pas partie à la cause. Il y a, dès lors, lieu d'écarter la note d'observations qu'il a déposée.

V. Fondement de la demande de récusation

V. 1. Thèses des parties

A. Partie requérante

La partie requérante indique que seule l'impartialité objective du juge est ici contestée et qu'elle fonde sa demande de récusation sur l'article 828, 9°, du Code judiciaire.

S'agissant du recours dirigé contre l'ordre de quitter le territoire, elle soutient que le juge concerné a déjà connu de sa légalité dans le cadre de la procédure de suspension selon la procédure de l'extrême urgence, que la circonstance que l'ordre de quitter le territoire ait déjà été exécuté n'y change rien, car elle conserve un intérêt à obtenir l'annulation de cette décision, en raison du fait que cette annulation entraînerait automatiquement l'illégalité de la décision d'interdiction d'entrée. Elle se réfère sur ce dernier aspect à un arrêt n° C-5646/19 de la Cour de Justice de l'Union européenne du 3 juin 2021 (ECLI:EU:C:2021:432).

S'agissant de la légalité du recours dirigé contre l'interdiction d'entrée, elle explique que les « décisions d'ordre de quitter le territoire et d'interdiction d'entrée sont étroitement liées entre elles, à un tel point que, comme exposé ci-dessus, l'illégalité de la première entraîne de droit l'illégalité de la seconde ». Elle constate que les « deux affaires, bien qu'introduites à des dates différentes, ont d'ailleurs été fixées ensemble et se suivaient sur le rôle de l'audience du 27 [février] 2024 » et qu'à « l'exception de deux phrases, la motivation de l'interdiction d'entrée est un copier-coller complet de la décision d'ordre de quitter le territoire ». Elle en déduit que le « différend relatif à la légalité de l'interdiction d'entrée est donc, pour une grande partie, le même différend (puisque concernant la critique de légalité de la décision d'ordre de quitter le territoire reprise dans l'interdiction d'entrée), entre les mêmes parties » et souligne que le Code judiciaire « ne fait pas de différence selon que le différend était partiellement ou tout à fait le même ». Elle en conclut que le magistrat concerné a « donc déjà connu du différend comme juge, de sorte qu'il y a lieu à récusation ».

Au cours de l'audience du 22 avril 2024, la partie requérante a également observé que, dans sa déclaration du 4 mars 2024, le juge dont la récusation est demandée a indiqué que le recours dirigé contre l'ordre de quitter le territoire est devenu sans objet. Elle a estimé qu'il s'agissait là d'une affirmation de nature également à remettre en cause l'impartialité du juge dont la récusation est demandée.

B. Partie adverse

À titre liminaire, la partie adverse relève « qu'en ce qui concerne l'ordre de quitter le territoire du 2 septembre 2023 à savoir le recours en annulation portant le numéro de rôle [...], cet acte ayant été exécuté, le recours a perdu son objet », car « l'ordre de quitter le territoire est une mesure d'effet ponctuel, qui n'étant exécutable qu'une seule fois, disparaît de l'ordonnancement juridique lorsqu'il est effectivement exécuté, volontairement ou non ». Elle explique qu'en « l'absence d'acte à annuler, la partie requérante ne peut prétendre maintenir un intérêt à l'annulation ou que cette annulation entraînerait automatiquement, selon elle, l'illégalité de la décision d'interdiction d'entrée prise à la même date ».

Elle avance que « l'ordre de quitter le territoire et l'interdiction d'entrée sont des actes distincts ayant une portée juridique distincte quand bien même leurs motivations seraient ressemblantes » et se réfère à un arrêt du Conseil d'État n° 255.753 du 10 février 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.255.753).

Elle expose enfin que la partie requérante ne peut être suivie en ce qui concerne l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne qu'elle invoque, car la décision n'a, en l'espèce, pas été retirée mais bien exécutée. Après avoir cité les points 52 à 54 de cet arrêt, elle souligne que « l'exécution de la décision de retour n'annule pas la décision de retour de l'ordonnancement juridique – au contraire de la mesure de retrait – et n'a, partant, nullement pour conséquence d'entraîner son illégalité ».

Sur le fondement de la demande de récusation, elle fait valoir que « la partie requérante ne peut prétendre à une cause d'impartialité objective dans le chef de la juge [...], dès lors qu'elle a eu à connaître de la légalité de l'ordre de quitter le territoire du 2 septembre 2023 dans le cadre de la procédure en suspension d'extrême urgence introduite par la partie requérante le 7 septembre 2023 », car « il est de jurisprudence constante de Votre Conseil que la cause de récusation visée à l'article 828, 9°, ne comprend pas le cas où le juge qui a prononcé des mesures provisoires, telle qu'une suspension selon la procédure d'extrême urgence, statue ensuite au fond ».

Elle avance ensuite qu'outre « le fait que les objets soient différents dans le cadre d'une demande en suspension d'extrême urgence et dans le cadre d'un recours en annulation, le juge lorsqu'il statue au fond n'est nullement lié par ce qui a été jugé dans le cadre de l'extrême urgence, la notion de moyen sérieux qui doit être examiné dans le cadre de la procédure d'extrême urgence ne pouvant se confondre avec celui de moyen fondé, qui est, quant à lui, examiné dans le cadre de la procédure au fond ». Elle se réfère à des arrêts du Conseil d'État portant sur des demandes de récusation et souligne qu'il « en est d'autant plus ainsi en raison du caractère provisoire des mesures prises dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, lesquelles cessent de produire leurs effets en cas d'absence de recours en annulation et en tout cas dès qu'il est statué sur ce recours ».

Elle expose enfin que « la partie requérante se méprend sur les effets que peut avoir l'exécution de l'ordre de quitter le territoire sur la légalité de la mesure d'interdiction d'entrée » et ce même si les deux recours ont été fixés à la même audience, car « le fait que les deux affaires soient fixées à la même audience ne démontre pas que l'appréciation du recours frappant l'interdiction d'entrée serait influencée par celle du recours visant l'ordre de quitter le territoire, ni même que le juge a entendu joindre les causes ».

V.2. Appréciation

L'article 828 du Code judiciaire énonce ce qui suit :

« Tout juge peut être récusé pour les causes ci-après: (...) »

9° si le juge a donné conseil, plaidé ou écrit sur le différend; s'il en a précédemment connu comme juge ou comme arbitre, sauf si, au même degré de juridiction:

1. il a concouru à un jugement ou à une sentence avant faire droit;
2. ayant statué par défaut, il connaît de l'affaire sur opposition;
3. ayant statué sur un pourvoi, il connaît ultérieurement de la même cause, chambres réunies ».

La partie requérante invoque un manque d'impartialité objective du juge visé à cette disposition dès lors que celui-ci « a déjà connu du différend concernant la légalité de l'ordre de quitter le territoire » dans le cadre d'une procédure de suspension selon la procédure de l'extrême urgence.

La procédure de suspension prévue par l'article 39/82 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est un accessoire du recours en annulation de l'acte

attaqué. Son objet est différent de celui de la procédure au fond. Cette suspension ne peut être ordonnée que si l'acte est susceptible d'annulation en vertu de l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 et pour autant que « des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte contesté sont invoqués et à la condition que l'exécution immédiate de l'acte risque de causer un préjudice grave difficilement réparable ». La décision prise dans le cadre d'une procédure en suspension est une décision provisoire qui ne préjuge pas de la décision au fond qui sera rendue par le Conseil du contentieux des étrangers lorsqu'il statue définitivement sur la légalité de l'acte attaqué devant lui. En particulier, les concepts de moyen sérieux et de moyen fondé ne se confondent nullement, un moyen tenu pour sérieux au provisoire pouvant être ensuite considéré comme non fondé tout comme un moyen jugé non sérieux peut être ensuite reconnu fondé. Une décision rendue dans le cadre d'une procédure en suspension ne peut donc être assimilée à une décision rendue en premier degré et susceptible d'appel. Lorsqu'il statue sur une demande de suspension, le juge ne statue pas sur le bien-fondé du recours en annulation, mais prononce un jugement avant faire droit au sens de l'article 828, 9°, du Code judiciaire.

La seule circonstance qu'un magistrat ait connu d'une demande de suspension dirigée contre un ordre de quitter le territoire n'implique donc nullement que son impartialité objective puisse être remise en cause dans le cadre de la procédure en annulation. La partie requérante n'invoque aucun autre élément particulier remettant en cause l'impartialité du juge concerné. Le grief de manque d'impartialité objective n'est, dès lors, pas fondé.

S'agissant du recours contre l'interdiction d'entrée et à supposer même que, comme le soutient la partie requérante, il s'agisse du même différend, la conclusion que l'impartialité objective du juge d'annulation ne peut être remise en cause au seul motif qu'il a statué sur la demande de suspension dirigée contre un ordre de quitter le territoire implique que son impartialité objective ne peut davantage être remise en cause lorsqu'il est amené à connaître du recours dirigé contre l'interdiction d'entrée. À supposer en effet même qu'il s'agisse du même différend, la décision rendue dans le cadre d'une procédure en suspension dirigée contre l'ordre de quitter le territoire constituerait alors également un jugement avant faire droit au sens de l'article 828, 9°, du Code judiciaire en ce qui concerne l'interdiction d'entrée. S'il s'agit au contraire d'un contentieux différent, son impartialité ne peut *a fortiori* pas être remise en cause.

Enfin, si au cours de l'audience du 22 avril 2024, la partie requérante a exposé que l'impartialité du juge dont la récusation est demandée pouvait également

être remise en cause au regard de l'affirmation contenue dans sa déclaration du 4 mars 2024 selon laquelle le recours dirigé contre l'ordre de quitter le territoire est devenu sans objet, la Cour de cassation considère que seules peuvent être examinées les causes de récusation soulevées dans la requête en récusation et soumises ainsi à l'appréciation du magistrat avant qu'il ne dépose sa déclaration écrite portant ou son acquiescement à la récusation ou son refus de s'abstenir et que sont partant irrecevables les demandes formulées en cours de procédure ou à l'audience qui n'ont pas été formulées dans une requête en récusation soumise à l'appréciation préalable du juge. Le requérant en récusation ne peut, dès lors, invoquer au cours de la procédure qu'il a ainsi initiée, de nouveaux moyens de récusation sur lesquels le juge concerné n'a pas pu prendre position (en ce sens, Cass., 19 novembre 2003, *Pas.*, I, 2003, n° 581, p. 1854 [ECLI:BE:CASS:2003:ARR.20031119.11] ; Cass., 13 juillet 2010, C.10.0380.F [ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100713.4] ; Cass., 27 avril 2021, P.21.0344.N/1 [ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210427.2N.8] ; voir également H. BOULARBAH, *op.cit.*, n° 7.20 et la jurisprudence citée). Ces principes sont intégralement transposables en l'espèce. Les éléments avancés par la partie requérante lors de l'audience du 22 avril 2024 et relatifs au contenu de la déclaration du 4 mars 2024 ne sont, dès lors, pas recevables.

La demande de récusation doit, en conséquence, être rejetée.

VI. Dépersonnalisation

Selon l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, « le Conseil d'État assure, sur un réseau d'informations accessible au public, la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission qu'il rend, à l'exclusion des arrêts prononcés en exécution des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ». L'article 3 de cet arrêté royal précise, en outre, que, par dérogation à cet article 1^{er}, les ordonnances de non-admission et les arrêts prononcés en exécution de ces lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers « peuvent être publiés, sous réserve de dépersonnalisation, par décision du premier président du Conseil d'État » lorsque ces ordonnances ou arrêts « peuvent présenter un intérêt pour la jurisprudence ou la recherche juridique ».

En l'espèce, le présent arrêt est prononcé en application de l'article 39/66 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 précité, le présent arrêt doit, dès lors, être dépersonnalisé lors d'une éventuelle publication de celui-ci.

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

Article unique.

La demande de récusation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 avril 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet