CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

ORDONNANCE RENDUE EN PROCÉDURE D'ADMISSIBILITÉ DES RECOURS EN CASSATION

n° 12.880 du 5 juin 2018

A. 225.076/XI-22.056

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

contre :

XXXXX, alias **XXXXX**, agissant en son nom et en qualité de représentante légale de **XXXXX** et **XXXXX**, ayant élu domicile, devant le Conseil du contentieux des étrangers, chez Me Fidèle MUSEKERA SAFARI, avocat, rue Xavier de Bue 26 1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT,

I. Objet de la requête et procédure

Par une requête introduite le 27 avril 2018, l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration sollicite la cassation de l'arrêt n° 201.731 du 27 mars 2018 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 212.737/VII.

Vu le dossier de la procédure communiqué le 9 mai 2018 par le Conseil du contentieux des étrangers;

Vu l'article 20 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par l'article 8 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du contentieux des étrangers;

Vu l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, notamment les articles 7 à 11;

Vu les 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;

II. Rappel des faits

La partie adverse, de nationalité guinéenne, introduit une demande d'asile le 12 novembre 2012. La qualité de réfugié lui est reconnue par une décision du 11 août 2014.

Dans l'intervalle, elle avait introduit une demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9*ter*, laquelle est déclarée sans objet le 24 juillet 2015.

Le 8 octobre 2015, la partie requérante informe le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides de nouveaux éléments qui pourraient avoir une influence sur la reconnaissance du statut de réfugié. Le 26 février 2016, le Commissaire général prend une décision de retrait du statut de réfugié. Cette décision est confirmée par le Conseil du contentieux des étrangers dans un arrêt du 6 juin 2016.

Le 2 janvier 2017, la partie requérante interroge la partie adverse quant aux éléments dont elle souhaiterait se prévaloir dans le cadre de l'examen d'un retrait éventuel de son droit de séjour. Elle y répond par courrier du 31 janvier 2017.

Le 2 mars 2017, la partie adverse introduit une demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Le même jour, la partie requérante prend une décision de retrait de séjour sans ordre de quitter le territoire à l'encontre de la partie adverse.

Le 25 septembre 2017, la partie requérante déclare la demande 9*bis* du 2 mars 2017 irrecevable et délivre à l'encontre de la partie adverse un ordre de quitter le territoire ainsi qu'une interdiction d'entrée de quatre ans.

Le 21 novembre 2017, la partie adverse adresse un complément d'informations à sa demande 9*bis* du 2 mars 2017.

La partie adverse saisit le Conseil du contentieux des étrangers d'une requête en annulation de la décision de retrait de son titre de séjour prise le 2 mars 2017.

Par un arrêt du 27 mars 2018, le Conseil du contentieux des étrangers annule cette

décision.

Il s'agit de l'acte attaqué.

III. Examen des moyens

III.1. Le premier moyen

Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 11 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, de la violation de la foi due aux actes et des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil.

La critique est dirigée contre les considérants 2.2.1. à 2.3. de l'arrêt attaqué.

Le requérant fait valoir que le troisième paragraphe de l'article 11 a été inséré par la loi du 1er juin 2016 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 28 juin 2016). Il souligne que, dans ses travaux préparatoires, le législateur affirme viser notamment « la création d'une base juridique spécifique habilitant le ministre ou son délégué, après l'abrogation ou le retrait du statut de protection internationale, à mettre un terme au séjour de ces étrangers et de prendre une mesure d'éloignement à leur encontre ».

Il fait valoir que l'obligation de tenir compte de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, préconisée par le Conseil d'État, a été intégrée par le législateur dans le libellé de l'article 11, § 3, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980. Il souligne que le contrôle de proportionnalité visé à l'article 8, § 2, de la Convention précitée a été intégré par le législateur en exigeant de l'Office des étrangers qu'il tienne compte de la nature et de la solidité des liens familiaux de l'étranger, de la durée de son séjour dans le Royaume ainsi que de l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine. Il relève que l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'impose pas d'autres vérifications que celles résultant des conditions légales auxquelles le Ministre ou son délégué peut mettre fin au droit de séjour de l'étranger qui s'est vu retirer son statut de réfugié.

Le requérant en déduit que le Conseil du contentieux des étrangers ajoute à l'article 11, § 3, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 et méconnaît la foi due aux travaux préparatoires à la loi du 1er juin 2016 lorsqu'il déduit des extraits précités que « lorsque la partie défenderesse [requérante en cassation] envisage de mettre fin ou de retirer le séjour d'un étranger de la base des alinéas 1 ou 2 de cette disposition, elle doit non seulement prendre en considération "la nature et la solidité des liens familiaux de l'intéressé, la durée de son séjour dans le Royaume ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine", mais également procéder à un contrôle de proportionnalité, tel que requis par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Appréciation

L'article 11, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 dispose comme suit :

> « Le ministre ou son délégué peut décider dans l'un des cas suivants que l'étranger qui a été admis au séjour dans le Royaume pour une durée limitée en tant que bénéficiaire du statut de protection internationale, en vertu de l'article 49, § 1er, alinéa 2, ou de l'article 49/2, § 2, n'a plus le droit de séjourner dans le Royaume et lui délivrer un ordre de quitter le territoire :
>
> 1° lorsque le statut de protection internationale a été abrogé par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides conformément aux articles 55/3 ou 55/5. Le ministre ou son délégué tient compte du niveau d'ancrage de l'étranger dans la société.
> 2° lorsque le statut de protection internationale a été retiré par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides conformément aux articles 55/3/1, § 1er, ou 55/5/1, § 1er.
>
> Le ministre ou son délégué peut à tout moment décider de retirer le séjour à l'étranger qui a été admis au séjour dans le Royaume pour une durée limitée ou illimitée en tant que bénéficiaire du statut de protection internationale en vertu de l'article 49, § 1er, alinéa 2 ou 3 ou de l'article 49/2, §§ 2 ou 3, ou de mettre fin à ce séjour et lui délivrer un ordre de quitter le territoire lorsque le statut de protection internationale a été retiré par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides conformément aux articles 55/3/1, § 2, ou 55/5/1, § 2 ou lorsque l'étranger à renoncé à son statut de protection internationale.
>
> Lorsque le ministre ou son délégué envisage de prendre une décision telle que visée aux alinéas 1er et 2, il prend en considération la nature et la solidité des liens familiaux de l'intéressé, la durée de son séjour dans le Royaume ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine.
>
> Sans préjudice de l'application du paragraphe 2, le ministre ou son délégué peut également mettre fin au droit de séjour des membres de la famille visés à l'article 10, § 1er, alinéa 1er, 4° à 7°, s'il a été mis fin au droit de séjour de l'étranger qui a été rejoint ou s'il ou s'il a été retiré sur la base de l'alinéa 1er ou 2. »

Par les motifs de l’arrêt critiqués par le moyen, le juge administratif a considéré que les travaux préparatoires de l’article 11, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 confirment que l’intention du législateur a été d’assurer le respect de l’article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales en prévoyant une prise en compte de l’ingérence de la mesure de retrait de séjour dans les éléments de la vie privée et familiale développée en Belgique par les étrangers concernés.

Dans le cadre de la note d’observation déposée devant le premier juge, le requérant ne contestait pas l’application combinée de l’article 11, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 avec l’article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales qui était revendiquée par la requérante en annulation. L’argumentation développée à ce propos par l’État belge devant le premier juge correspondait à l’affirmation que la requérante ne démontrait pas l’existence d’une vie privée et familiale dès lors qu’il ne serait pas démontré que les attaches avec la Belgique seraient telles que la poursuite de la vie privée et familiale dans le pays d’origine ne serait pas envisageable.

Comme le souligne le requérant lui-même, les travaux préparatoires préalables à l’adoption de l’article 11, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 expliquent la manière dont le projet de loi a été amendé pour répondre aux critiques émises par le Conseil d'État dans son avis n° 58.758/4 du 13 janvier 2016 :

> « Le Conseil d'État souligne en outre qu'en cas de décision de mettre fin au séjour après l'abrogation du statut de protection internationale, le ministre ou son délégué doit également tenir compte de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée et familiale). Bien que cette disposition ne reconnaisse pas un droit absolu à la non expulsion, les mesures d'éloignement peuvent, dans certaines circonstances, porter atteinte à la vie privée et familiale de la personne concernée.
>
> Il est donné suite à cette observation du Conseil d'État en prévoyant un contrôle de la proportionnalité, tant dans le nouvel article 11, § 3, alinéa 3 (article 5 du projet de loi) que dans le nouvel article 18, § 2, alinéa 2, de la loi (article 6 du projet de loi). Lorsque le ministre ou son délégué envisage de prendre une décision de fin de séjour ou de retrait de séjour après l'abrogation ou le retrait du statut de protection internationale, il doit prendre en considération la nature et la solidité des liens familiaux de l'intéressé, la durée de son séjour dans le Royaume ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine ».

Il est également précisé que :

> « En exécution de l'accord de gouvernement du 10 octobre 2014 (p. 153), à l'article 11, § 3, alinéa 1, 1°, de la loi, il est explicitement prévu que le ministre ou son délégué doit tenir compte du niveau d'ancrage de l'étranger dans la société lorsqu'il est éventuellement mis fin au séjour à la suite d'une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides abrogeant le statut de protection internationale. L'évaluation de l'ancrage local en Belgique est une question de fait qui doit être examinée dans le cadre du pouvoir discrétionnaire du ministre ou de son délégué. À cet effet, le ministre ou son délégué met en balance les différents éléments, tels que la durée du séjour légal en Belgique et l'existence d'attaches avec la Belgique.
>
> Dans son avis, le Conseil d'État fait remarquer qu'en plus de l'ancrage local, le ministre ou son délégué doit également tenir compte de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée - Doc. Parl. Ch. Repr., 2015/2016, Doc 54 1730/001).
>
> Comme le souligne les travaux préparatoires précités, l'article 11, § 3, alinéa 3, « prévoit une disposition selon laquelle le ministre ou son délégué, s'il envisage de prendre une décision de fin de séjour ou de retrait de séjour après l'abrogation ou le retrait du statut de protection internationale, doit prendre en considération la nature et la solidité des liens familiaux de l'intéressé, la durée de son séjour dans le Royaume, ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine. Par conséquent, il est tenu compte de la remarque du Conseil d'État. ».

Le requérant avait par ailleurs soutenu devant le premier juge, dans une argumentation qui n'avait pas été développée de manière subsidiaire, qu'il résulte des derniers paragraphes de la décision administrative que l'ingérence de la décision de retrait dans les éléments de vie privée et familiale avaient bien été envisagée et que cette appréciation n'était nullement déraisonnable ou disproportionnée. (page 8 dernier alinéa de la note d'observation).

Comme l'a souligné le juge administratif, tant l'examen des travaux préparatoires que de l'avis de la section de législation du Conseil d'État confirment que le législateur a entendu imposer au Ministre l'exercice du contrôle de proportionnalité tel que consacré par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le juge administratif n'a dès lors nullement violé les dispositions visées au moyen en écartant la thèse défendue par le requérant suivant laquelle le contrôle de la proportionnalité de l'ingérence dans la vie privée et familiale ne devrait s'apprécier qu'au regard des attaches véritables dans le pays d'origine.

Le premier moyen n'est dès lors pas fondé.

III.2. Les deuxième et troisième moyens

Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 11, § 3 alinéa 3, 39/2, § 2 et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, de l'article 149 de la Constitution, de la foi due aux actes et des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil.

La critique est dirigée plus particulièrement contre le considérant 2.3.2. de l'arrêt. Le requérant critique plus précisément l'arrêt attaqué en ce qu'il considère que l'acte entrepris devant le premier juge était insuffisamment motivé quant à une mise en balance des intérêts en présence. Il souligne que, comme l'a démontré le premier moyen, l'obligation de vérifier la proportionnalité de la décision de retrait résulte de manière autonome de l'article 11, § 3, alinéa 3, et non de l'application « supplémentaire » de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Subsidiairement, il fait valoir que s'il devait être jugé que le requérant devait procéder à une mise en balance des intérêts en présence sur base de l'article 8, § 2 de la Convention précitée, après avoir tenu compte des éléments énumérés à l'article 11, § 3, alinéa 3, une telle mise en balance ressort de manière certes implicite mais certaine de la motivation de l'acte initialement attaqué.

Dans une première branche, le requérant relève qu'après avoir constaté qu'il avait dûment interrogé la partie adverse quant aux éléments dont elle souhaitait se prévaloir dans le cadre de l'examen d'un retrait éventuel de son droit de séjour, et après avoir rappelé l'ensemble des éléments produits par elle en réponse à cette demande, le Conseil du contentieux des étrangers affirme qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué devant lui que la partie requérante en cassation « semble considérer que la fraude commise par la [partie adverse] dans l'obtention de son statut de réfugié, fait obstacle à ce que cette formation professionnelle puisse être considérée comme un élément justifiant le maintien de son droit de séjour ». Il souligne qu'à l'appui de cette affirmation, le Conseil du contentieux des étrangers constate que la partie requérante a considéré que « [la partie adverse] a pu suivre ses cours grâce à un droit de séjour obtenu de manière frauduleuse » et en a conclu que « ces attestations ne sont pas suffisantes pour ne pas retirer le droit de séjour ».

Le requérant soutient que ce raisonnement méconnaît la foi due à la décision de

retrait initialement attaquée devant le Conseil du contentieux des étrangers, dont il ressort que l'administration ne s'est pas limitée à constater que les différentes formations invoquées n'ont pu être suivies que grâce à un droit de séjour obtenu de manière frauduleuse (comme l'indique à tort l'arrêt attaqué), mais a également tenu compte du fait que la partie adverse n'avait pas de travail actuel.

Dans une deuxième branche, le requérant fait valoir qu'un tel raisonnement révèle par ailleurs une motivation contradictoire dès lors que le Conseil du contentieux des étrangers reconnaît, au paragraphe suivant de son arrêt, que la partie requérante a également constaté l'absence de travail actuel. Or, il ne peut affirmer, sans se contredire, d'une part, que la partie requérante semble considérer que le seul constat d'une fraude fait obstacle à ce que l'insertion socio-professionnelle puisse constituer un élément justifiant le maintien au séjour et indiquer, d'autre part, constater que l'insertion socio-professionnelle est par ailleurs écartée comme élément justifiant le maintien au séjour en raison de l'absence de travail actuel.

Dans une troisième branche, l'État belge reproche au juge administratif de s'être substitué à l'administration en appréciant lui-même le moment auquel il convenait de prendre en compte l'existence d'un travail effectif. Il critique à cet égard l'appréciation émise par le juge administratif quant au fait qu'il fallait tenir compte de la date d'achèvement de la formation suivie par la partie adverse afin de pouvoir apprécier utilement les perspectives de mise au travail.

Enfin et dans une quatrième branche, le requérant fait valoir que, contrairement à ce que considère l'arrêt attaqué, l'autorité administrative a mis bien en balance les intérêts en présence et a pris en considération les éléments invoqués par la partie adverse, à savoir la mise en place d'un projet d'insertion socio-professionnelle, ses relations amicales, la scolarité de ses enfants, ses craintes en cas de retour en Espagne ainsi que ses craintes en cas de retour en Guinée. Et qu'en affirmant le contraire, le juge administratif réduit abusivement la portée de la décision administrative et du dossier administratif et, partant, viole la foi qui leur est due.

Le requérant prend un troisième moyen de la violation des droits de la défense, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la foi due aux actes et des articles 1319, 1320 et 1322 du Code Civil. La critique est dirigée contre le considérant 2.3.3. de l'arrêt attaqué.

Il fait valoir que, si, par impossible, il devait être décidé que le requérant se devait de procéder à une mise en balance des intérêts en présence sur base de l'article 8, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

après avoir tenu compte des éléments énumérés à l'article 11, § 3, alinéa 3, cette mise en balance ressort de la motivation de l'acte initialement attaqué et que la note d'observation ne contient pas de motivation *a posteriori* sur ce point.

Il relève que l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'expliciter les motifs de ses motifs. Il souligne qu'il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

Il fait valoir que c'est à tort que le juge administratif lui reproche de tenter de motiver *a posteriori* l'acte administratif par les développements repris dans la note d'observation et relève que les explications qu'il a fournies n'ajoutent rien à la décision initialement attaquée, mais se bornent à mettre en lumière le caractère adéquat de sa motivation au regard du dossier administratif. Il considère qu'en opérant un tel constat, le premier juge a méconnu la portée du contrôle de légalité de l'acte administratif au regard des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs et a violé la foi due à la note d'observation. Il considère enfin qu'en affirmant que la partie requérante motive *a posteriori* sa décision, le premier juge a privé le requérant de ses droits de la défense et violé les dispositions visées au moyen.

Appréciation sur les deuxième et troisième moyens

Il résulte d'une lecture de l'arrêt attaqué que, dans le cadre de son contrôle sur les motifs de la décision administrative soumise à son appréciation, le juge administratif a considéré que l'autorité administrative avait manqué à son obligation de procéder à un examen de proportionnalité de la décision de retrait du titre de séjour au regard des exigences de l'article 8,§2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que le principe *fraus omnia corrumpit* est avancé à tort dans la décision administrative pour refuser de prendre en compte les éléments de vie privée et familiale développés en Belgique, que les perspectives d'emploi doivent être appréciées en prenant en considération la période de formation et qu'il ne peut enfin être tenu compte d'une tentative de motivation *a posteriori* d'un acte administratif.

Par ces considérations, le juge administratif n'a nullement méconnu la portée légale

de l’obligation de motivation formelle des actes administratifs. Il n’a pas davantage méconnu les limites de son contrôle en tant que juge de légalité dès lors qu’il lui appartient de vérifier le caractère légalement admissible de la motivation formelle des actes administratifs et de censurer les éventuelles erreurs manifestes d’appréciation qui auraient été commises.

L’appréciation émise en fait par le juge administratif quant au contenu de la motivation formelle d’un acte administratif et de son caractère légalement admissible échappe au contrôle du Conseil d’État en sa qualité de juge de cassation.

L’on n’aperçoit pas au surplus en quoi les critiques émises par le juge administratif par rapport à la motivation de l’acte soumis à sa censure porterait atteinte aux droits de la défense du requérant dès lors que la question du caractère lacunaire voire manifestement déraisonnable de la motivation de l’acte administratif faisait bien partie du débat contradictoire. Le simple fait de souligner qu’il ne peut être tenu compte de motifs exprimés *a posteriori* dans une note d’observation ne remet nullement en cause le caractère contradictoire des débats et le respect des droits de la défense. Il en va d’autant ainsi à propos d’éléments de fait qui relèvent du pouvoir d’appréciation souverain du premier juge.

S’il est vrai que, comme le souligne le requérant, l’autorité administrative évoque, dans la décision de retrait du séjour, certains éléments de la vie privée et familiale ainsi que les attaches nouées en Belgique, il n’en demeure pas moins que le refus de prise en compte de ces éléments est notamment justifié par le constat que le séjour aurait été obtenu de manière frauduleuse. Dès lors qu’il souligne que la fraude ayant prévalu à l’obtention du titre de séjour ne pouvait exonérer le requérant de son obligation de procéder à l’examen de proportionnalité requis, le juge administratif a pu valablement conclure au défaut d’examen effectif, raisonnable et légalement admissible de l’ingérence de la mesure de retrait de séjour sur la vie privée et familiale que la partie adverse a développée en Belgique.

Pour les considérations qui précèdent ainsi qu’en raison de celles développées au sujet de premier moyen, il doit être conclu au caractère non fondé des deuxième et troisième moyens.

L’examen de la requête au stade de la présente procédure d’admission suffit à constater qu’il y a lieu d’appliquer l’article 20, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d’État,

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours en cassation n’est pas admissible.

Article 2.

La contribution prévue 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 dépens liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi rendu à Bruxelles, le cinq juin deux mille dix-huit par :

M. Luc CAMBIER, conseiller d'État,
Mme Valérie VANDERPERE, greffier.

Le Greffier, Le Conseiller d'État,

Valérie VANDERPERE Luc CAMBIER