

Numéro du rôle : 5532
Arrêt n° 23/2014 du 6 février 2014

ARRET

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 47, alinéa 1er, 3°, de la loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, combiné avec l'article 42septies de la loi du 15 décembre 1980, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 221.430 du 20 novembre 2012 en cause de R.K. contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 décembre 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 47, alinéa 1er, 3°, de la loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, combiné avec l'article 42septies de la loi du 15 décembre 1980, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la non-rétroactivité des lois, en tant qu'il est interprété comme permettant au ministre ou à son délégué de mettre fin au droit de séjour reconnu à un membre de la famille d'un citoyen de l'Union, ou prétendu tel, à la suite d'une fraude constatée par l'autorité avant l'entrée en vigueur, le 1er juin 2008, de ces deux dispositions législatives, alors qu'un tel effet rétroactif n'existe pas pour un étranger non citoyen de l'Union et les membres de sa famille, l'article 11 de la loi du 15 décembre 1980 ne permettant le retrait du séjour pour cause de fraude que pour un tel fait commis après l'entrée en vigueur de cette disposition le 1er juin 2007 ? ».

R.K. et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires et des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 17 décembre 2013 :

- ont comparu :

. Me L. Denys, avocat au barreau de Bruxelles, pour R.K.;

. Me K. De Haes et Me C. Coussement *loco* Me F. Motulsky, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

R.K., la partie requérante devant le Conseil d'Etat, de nationalité tunisienne, a, le 11 mars 2005, introduit une demande d'établissement pour elle et ses deux enfants en sa qualité de conjointe d'un citoyen français, A.M. arrivé en Belgique en juin 2003, lequel, ayant produit une carte d'identité française, avait été mis en possession d'une carte de séjour de ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne. La requérante a obtenu le droit d'établissement le 11 août 2005.

Cependant, le 10 septembre 2007, l'époux de la requérante s'est vu retirer sa carte d'identité CE et notifier un ordre de quitter le territoire au motif qu'il avait été mis en possession de cette carte sur la base d'une fausse carte d'identité française. Le même jour, la requérante s'est vu appliquer les mêmes mesures.

Le 19 février 2010, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé la décision de retrait et l'ordre de quitter le territoire pris par l'Office des étrangers à l'égard de la requérante ainsi qu'à l'égard de ses enfants. L'Office des étrangers prit cependant à nouveau la même décision. Saisi à nouveau d'un recours en annulation, le Conseil du contentieux des étrangers a cette fois rejeté le recours.

Cet arrêt fait l'objet du recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat observe, avant de poser la question préjudicielle reproduite plus haut, que, contrairement à ce que soutenait devant lui l'Etat belge, la partie requérante a intérêt à introduire un recours en cassation au motif que « le juge de renvoi ne pourrait se borner à constater qu'en vertu de l'adage *Fraus omnia corrumpit*, l'autorité pourrait mettre fin au séjour, dès lors que cet adage ne peut être opposé qu'au coupable ou au complice de la fraude ».

III. *En droit*

- A -

Position de la partie requérante devant le Conseil d'Etat

A.1.1. La question posée par le Conseil d'Etat est double. Il s'agit d'abord de savoir si le caractère rétroactif tiré de la lecture combinée des deux dispositions en cause est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

S'il est vrai que, selon une jurisprudence bien établie de la Cour, le principe de la non-rétroactivité de la loi n'est pas absolu, la partie requérante observe cependant que quand bien même elle aurait été informée, ce qui n'est pas le cas, de la fraude commise par son époux au moment où elle introduisait sa demande de visa en 2004 et où elle a obtenu un séjour à durée indéterminée en 2005, elle ne pouvait pas savoir qu'en 2008 allait entrer en vigueur une loi permettant à l'Etat belge « de retirer son séjour pour des faits commis même avant 2008 ».

Elle ajoute que deux cas de figure peuvent encore être distingués : si la fraude a été commise avant l'entrée en vigueur de la loi mais constatée par l'autorité seulement après son entrée en vigueur, on peut concevoir que, dans ce cas, le principe de la rétroactivité s'y applique. En revanche, si, comme c'est le cas de la requérante, la fraude a été commise et constatée avant l'entrée en vigueur de la loi mais que la décision n'a été prise qu'après cette entrée en vigueur, il n'est pas justifié que le principe de la rétroactivité s'applique alors.

Citant l'exposé des motifs de l'article 47septies en cause, la partie requérante estime qu'en réalité, il n'est pas question de rétroactivité mais d'absence de prescription concernant la fraude. Il n'est donc pas correct de considérer que la rétroactivité est indispensable pour réaliser l'objectif d'intérêt général recherché.

La partie requérante ajoute d'ailleurs que le Conseil d'Etat lui-même a rappelé dans son arrêt de renvoi que l'adage *fraus omnia corrumpit* n'est opposable qu'à l'auteur d'une fraude et non, comme en l'occurrence, à sa conjointe.

A.1.2. La partie requérante soutient encore que les arrêts de la Cour invoqués par le Conseil des ministres dans son mémoire ne sont pas pertinents en l'espèce, ces deux arrêts concernant des procédures qui ne prévoyaient pas de disposition transitoire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En outre, les affirmations concernant la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « relative au droit des

citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres » et sa transposition en droit belge appellent les remarques suivantes :

- L'article 47 de la loi du 25 avril 2007 est entré en vigueur le 1er juin 2008 mais pas « à l'échéance du délai de transposition de la directive ». « La transposition l'a dès lors été avec un retard de plus de deux ans ».

- L'entrée en vigueur des dispositions en cause dans le cadre de la présente procédure a bien eu des effets imprévisibles. Tout d'abord, la fraude commise par l'époux l'a été en 2003 et dès lors même avant la publication de la directive au *Journal officiel de l'Union européenne*. La requérante a introduit une demande de visa le 5 octobre 2004 et une demande d'établissement en Belgique le 11 mars 2005, établissement qu'elle a obtenu le 11 août 2005, et dès lors même avant le délai d'expiration de la transposition de la directive. Or, pendant ce délai, la directive n'est certainement pas opposable au citoyen.

- Enfin, le Conseil des ministres affirme à tort que si le régime précédant la loi du 25 avril 2007 ne prévoyait pas, pour les citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille, de cause spécifique de fin du droit de séjour, hors les motifs d'ordre public, le retrait du droit pour cause de fraude était néanmoins admis par application du principe général de droit déduit de l'adage *fraus omnia corrumpit*, qui constitue précisément la justification de l'application de la loi nouvelle.

A.1.3. Le second volet de la question préjudicielle vise à savoir si le fait qu'il peut être mis fin au séjour de l'étranger privilégié visé à l'article 42septies de la loi du 15 décembre 1980 pour cause de fraude et ce, avec effet rétroactif, tandis que tel n'est pas le cas pour l'étranger de droit commun visé à l'article 11 de cette loi, n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs fait référence à la circulaire ministérielle du 21 juin 2007 qui précise que le contrôle et le retrait du titre de séjour pendant une période de trois ans, dans le cadre du regroupement familial (article 10), ne sont possibles que pour les certificats d'inscription au registre des étrangers (CIRE) octroyés après le 1er juin 2007.

A.1.4. Enfin, la partie requérante considère que le Conseil des ministres ne saurait invoquer dans la procédure devant la Cour une disposition législative non visée par la juridiction *a quo* elle-même, à savoir l'article 76 de la loi du 15 septembre 2006 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », qui constituerait, selon le Conseil des ministres, une disposition transitoire.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. S'agissant de la seconde partie de la question préjudicielle, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement qui y est soulevée n'est pas avérée. En effet, selon l'article 76 de la loi du 15 septembre 2006, le retrait pour cause de fraude, indépendamment de l'entrée en vigueur de la loi, doit être traité de la même manière qu'à l'article 47 de la loi du 25 avril 2007, c'est-à-dire en appliquant le principe *fraus omnia corrumpit*. Les catégories d'étrangers comparées ne seraient donc pas traitées différemment, tant les étrangers ressortissants d'Etats tiers que ceux qui sont ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne subissant irrémédiablement l'effet de la fraude.

A.2.2. S'agissant de la première partie de la question préjudicielle, il faut rappeler que c'est au législateur qu'il appartient de déterminer les modalités d'application de la loi dans le temps. S'il déroge au principe de la non-rétroactivité, le contrôle de la Cour peut seulement porter, selon le Conseil des ministres, sur le caractère proportionné des différences de traitement qui en résulteraient et sur la prévisibilité du droit.

Tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, les dispositions en cause ne seraient que la transposition de l'article 35 de la directive 2004/38/CE aux termes duquel les Etats peuvent adopter les mesures nécessaires pour retirer un droit conféré par la directive en cas d'abus ou de fraude. Et, en outre, s'il peut effectivement être mis

fin à des droits acquis avant l'entrée en vigueur de la loi, c'est parce qu'il est fait en l'espèce application du principe de droit *fraus omnia corrumpit*.

Dans la mesure, enfin, où le délai de transposition de la directive a été respecté, il ne saurait être reproché au législateur d'avoir tardé à mettre en œuvre les dispositions en cause et, de ce fait, d'avoir déjoué les attentes de la requérante.

A.2.3. Le Conseil des ministres fait observer enfin que la requérante n'est pas titulaire d'un droit personnel mais qu'il s'agit d'un droit dérivé, qu'elle détient de son époux. Or, il résulte du principe *fraus omnia corrumpit* que l'acte entaché de fraude ne peut être opposé aux tiers ou aux parties. Ainsi, le droit dérivé ne saurait être opposable à l'autorité administrative.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 47, alinéa 1er, 3°, de la loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, combiné avec l'article 42septies de la loi du 15 décembre 1980 tel qu'il a été inséré par l'article 31 de la loi du 25 avril 2007, et sur l'article 11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980.

B.1.2. L'article 47, alinéa 1er, 3°, de la loi du 25 avril 2007, tel qu'il était applicable au moment des faits soumis au juge *a quo*, dispose :

« A partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes ses dispositions sont d'application aux citoyens de l'Union, aux membres de leur famille et aux membres de la famille de Belges, étant entendu que :

[...]

3° sous réserve d'un mariage de complaisance, d'un abus de droit ou d'une autre forme de fraude qui a été déterminant pour la reconnaissance du droit de séjour, il ne peut être mis fin au séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille qui disposent d'une carte de séjour de ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes ou d'une carte d'identité d'étranger, constatant leur droit de séjour, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, que conformément à l'article 45 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié par la présente loi ».

L'article 42*septies* de la loi du 15 décembre 1980, avant sa modification par la loi du 8 juillet 2011, dispose :

« Le ministre ou son délégué peut mettre fin au droit de séjour du citoyen de l'Union ou des membres de sa famille lorsque celui-ci ou ceux-ci ont utilisé des informations fausses ou trompeuses ou des documents faux ou falsifiés, ou ont recouru à la fraude ou à d'autres moyens illégaux, qui ont été déterminants pour la reconnaissance de ce droit ».

L'article 11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, avant sa modification par la loi du 8 juillet 2011, permettait de mettre fin au droit de séjour de l'étranger admis au séjour sur pied de l'article 10, notamment dans le cas suivant :

« 4° cet étranger a utilisé des informations fausses ou trompeuses ou des documents faux ou falsifiés, ou a recouru à la fraude ou à d'autres moyens illégaux, qui ont été déterminants pour la reconnaissance du droit de séjour, ou il est établi que le mariage, le partenariat ou l'adoption ont été conclu uniquement pour lui permettre d'entrer ou de séjourner dans le Royaume ».

Quant à la portée et à l'étendue de la question préjudicielle

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour :

« L'article 47, alinéa 1er, 3°, de la loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, combiné avec l'article 42*septies* de la loi du 15 décembre 1980, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la non-rétroactivité des lois, en tant qu'il est interprété comme permettant au ministre ou à son délégué de mettre fin au droit de séjour reconnu à un membre de la famille d'un citoyen de l'Union, ou prétendu tel, à la suite d'une fraude constatée par l'autorité avant l'entrée en vigueur, le 1er juin 2008, de ces deux dispositions législatives, alors qu'un tel effet rétroactif n'existe pas pour un étranger non citoyen de l'Union et les membres de sa famille, l'article 11 de la loi du 15 décembre 1980 ne permettant le retrait du séjour pour cause de fraude que pour un tel fait commis après l'entrée en vigueur de cette disposition le 1er juin 2007 ? ».

B.3. Le Conseil des ministres soutient en ordre principal que la différence de traitement en cause n'existe pas, parce qu'il faut également tenir compte de l'article 76 de la loi du 15 septembre 2006 qui comporte, en ce qui concerne l'article 11 de la loi du 15 décembre

1980, un régime transitoire analogue à celui contenu dans l'article 47, alinéa 1er, 3°, de la loi du 25 avril 2007.

B.4.1. L'article 76 de la loi du 15 septembre 2006 dispose :

« CHAPITRE III. — *Dispositions transitoires*

Art. 76. § 1er. A partir de son entrée en vigueur, la présente loi est d'application à toutes les situations visées par ses dispositions.

§ 2. Il est toutefois dérogé au principe mentionné au § 1er dans les cas suivants :

[...]

2° A l'exception de son point 4°, l'article 11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par l'article 9 de la présente loi, est applicable aux étrangers admis au séjour après la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[...] ».

B.4.2. Quant à l'article 47, alinéa 1er, 3°, de la loi du 25 avril 2007 précitée, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2008, on peut lire dans les travaux préparatoires :

« La possibilité de mettre fin au séjour du citoyen de l'Union, des membres de sa famille ou des membres de la famille d'un Belge, introduite dans les articles 42*bis*, 42*ter* et 42*quater* de la loi, n'est applicable qu'aux personnes s'étant vu reconnaître le droit de séjourner en Belgique après la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Les autres citoyens de l'Union, membres de leur famille et membres de la famille d'un Belge restent en effet admis au séjour de manière illimitée dans le Royaume. La seule exception apportée à cette disposition transitoire est relative aux cas de fraude visés à l'article 42*septies*, dans la mesure où ce motif de fin du séjour est une application du principe général de droit '*Fraus omnia corrumpit*' » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2845/001, p. 76).

B.4.3. L'article 76, § 2, précité, de la loi du 15 septembre 2006 a été justifié comme suit :

« En ce qui concerne les modifications relatives au regroupement familial, il est toutefois prévu que la possibilité de mettre fin au séjour de l'étranger admis au séjour sur la base de l'article 10, pendant une période de 3 ans, introduite dans l'article 11, § 2, de la loi, n'est applicable qu'aux étrangers admis à séjourner après la date d'entrée en vigueur de la présente loi, c'est-à-dire qui se voient délivrer un CIRE sur la base de l'article 10 après cette date. Les

étrangers titulaires d'un tel CIRE avant cette date restent en effet admis au séjour de manière illimitée dans le Royaume.

La seule exception apportée à cette disposition transitoire est relative aux cas de fraude visés à l'article 11, § 2, 4^o, dans la mesure où ce motif de fin du séjour est une application du principe général de droit '*Fraus omnia corrumpit*' » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2478/001, p. 125).

B.5.1. Les articles 11, § 2, et 42*septies* de la loi du 15 décembre 1980 prévoient à quelles conditions il peut être mis fin au séjour de catégories déterminées d'étrangers.

B.5.2. L'article 47, alinéa 1er, 3^o, de la loi du 25 avril 2007 est une disposition transitoire qui règle l'effet dans le temps de l'article 42*septies* de la loi du 15 décembre 1980 et est ainsi indissociablement lié à cette disposition, en ce qui concerne son effet dans le temps. De même, l'effet dans le temps de l'article 11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 ne peut pas être contrôlé sans tenir compte également de l'article 76 de la loi du 15 septembre 2006 qui en règle son effet dans le temps.

B.5.3. Il ressort des travaux préparatoires des dispositions en cause, reproduits en B.4.2 et en B.4.3, que le législateur a entendu, tant en ce qui concerne l'article 42*septies* de la loi du 15 décembre 1980 qu'en ce qui concerne l'article 11, § 2, de cette loi, que la nouvelle réglementation relative au terme qui peut être mis au séjour des étrangers ne soit applicable qu'à ceux d'entre eux qui obtiennent un titre de séjour après l'entrée en vigueur de ces dispositions, sauf lorsqu'il est question de fraude.

B.5.4. Il apparaît ainsi que, en ce qui concerne le terme qui peut être mis au droit de séjour à la suite d'une fraude, un même régime s'applique tant aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union, d'une part, qu'aux membres de la famille d'un étranger qui n'est pas citoyen de l'Union, d'autre part. Il s'ensuit, comme le Conseil des ministres l'observe, que la différence de traitement sur laquelle la Cour est interrogée est inexistante.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 47, alinéa 1er, 3°, de la loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, combiné avec l'article 42^{septies} de cette loi du 15 décembre 1980, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la non-rétroactivité des lois.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 6 février 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels