



Arrêt

n° 183 187 du 28 février 2017
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au X

contre:

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 octobre 2016 X, qui déclare être de nationalité kosovare, tendant à la suspension et à l'annulation de l'interdiction d'entrée, prise le 6 octobre 2016.

Vu le titre I^{er} bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 22 novembre 2016 convoquant les parties à l'audience du 16 décembre 2016.

Entendu, en son rapport, B. VERDICKT, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me C. CRUCIFIX *loco* Me A. GARDEUR, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me D. STEINIER *loco* Mes D. MATRAY et S. MATRAY, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. La partie requérante est arrivée une première fois en Belgique le 6 novembre 2003 et y a introduit une demande d'asile.

1.2. Le 18 décembre 2003, la partie requérante a fait l'objet d'une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire (annexe 26B). Cette décision de refus de séjour a été confirmée par une décision du Commissaire adjoint aux réfugiés et aux apatrides du 28 janvier 2004.

1.3. Le 9 février 2004, la partie requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume sur la base de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : la loi du 15 décembre 1980). Cette demande a fait l'objet d'une décision de non prise en considération en date du 4 mars 2004.

1.4. Le 17 juin 2008, la partie requérante a introduit une première demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

1.5. Par un courrier du 29 octobre 2009, réceptionné par l'administration communale d'Arlon le 30 novembre 2009, la partie requérante a introduit une deuxième demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

1.6. Le 1^{er} juin 2012, la partie défenderesse a rejeté ces trois demandes et a pris un ordre de quitter le territoire à l'égard de la partie requérante.

1.7. Le 11 juin 2012, la partie requérante a fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et décision de privation de liberté à cette fin.

1.8. Le 3 août 2012, la partie requérante a été rapatriée vers son pays d'origine.

1.9. Le 22 juillet 2013, la partie requérante est arrivée, pour la seconde fois, sur le territoire belge munie d'un visa de type C valable du 29 juin 2013 au 29 décembre 2013 pour une durée de 30 jours.

1.10. Le 6 octobre 2016, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement (annexe 13septies) assorti d'une interdiction d'entrée (annexe 13sexies) à l'égard de la partie requérante. Cette interdiction d'entrée, qui lui a été notifiée le 7 octobre 2016, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« MOTIF DE LA DECISION :

L'interdiction d'entrée est délivrée en application de l'article mentionné ci-dessous de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et sur la base des faits suivants :

Article 74/11, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980, la décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée, parce que :

Risque de fuite :

L'intéressé n'a pas d'adresse de résidence fixe en Belgique.

L'intéressé a déjà été rapatrié vers Pristina, le 03/08/2012.

L'intéressé s'est rendu coupable de menace par gestes ou emblèmes d'un attentat contre les personnes ou les propriétés, punissable d'une peine criminelle et menace verbale ou écrite, avec ordre ou condition, d'un attentat contre les personnes ou leurs propriétés, punissable d'une peine criminelle, faits pour lesquels il a été condamné le 08/05/2014 par le Tribunal correctionnel d'Arlon à une peine devenue définitive de 6mois de prison.

Eu égard à la nature de ces faits, on peut conclure que l'intéressé, par son comportement, est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public.

La décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée de six-ans, parce que l'intéressé(e) constitue une menace grave pour l'ordre public

Le 08/09/2016, l'intéressé n'a pas complété le questionnaire droit d'être entendu. Il appert cependant du dossier administratif de l'intéressé qu'il a de la famille belge. Dans ce cadre, la notion de « vie familiale » de l'article 8, paragraphe 1er de la CEDH susvisé est une notion autonome à interpréter indépendamment du droit national. Pour être en mesure d'invoquer l'article 8 de la CEDH, le requérant doit relever du champ d'application de l'article 8, paragraphe 1er de la CEDH. En l'espèce, il convient de s'assurer qu'il a effectivement une vie privée ou familiale au sens de l'article 8 de la CEDH. L'étranger doit donc démontrer qu'il forme un ménage de fait avec un Belge ou un étranger bénéficiant d'un droit de séjour légal en Belgique.

Eu égard à la nature de ces faits, on peut conclure que l'intéressé, par son comportement, est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public.

L'intéressé n'a pas hésité à résider illégalement sur le territoire belge et à troubler gravement l'ordre public. Considérant l'ensemble de ces éléments, l'intérêt du contrôle de l'immigration et la protection de l'ordre public, une interdiction d'entrée de 6 ans n'est pas disproportionnée ».

1.11. Le 21 octobre 2016, la partie requérante a été rapatriée une seconde fois vers son pays d'origine.

2. Examen du moyen d'annulation

2.1.1. La partie requérante prend un moyen unique tiré de la violation des articles 62 et 74/11 de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 5 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 (ci-après : la directive 2008/115), des articles 41, 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des « droits de la défense dont le droit d'être entendu », du « principe de bonne administration », du « principe de la croyance légitime des administrés », du « principe de proportionnalité » et du « devoir de soin et de minutie », ainsi que tiré de l' « absence de balance des intérêts en présence, à tout le moins de l'erreur, de l'inexactitude de l'acte attaqué et de l'excès de pouvoir ».

2.1.2. Après avoir reproduit les termes du sixième considérant de la directive 2008/115 ainsi que ceux de l'article 74/11 de la loi du 15 décembre 1980, la partie requérante précise – faisant référence à une jurisprudence du Conseil en ce sens – que l'acte attaqué ne pouvait être prise qu'en tenant compte de tous les éléments de la cause et ajoute que la motivation ne pouvait pas être d'ordre général, d'autant plus que la partie défenderesse a fait le choix d'imposer une durée très importante de six ans se basant sur le fait qu'elle constituerait une menace grave pour l'ordre public. Elle poursuit en reproduisant, en ce qui concerne la notion d'ordre public, de larges extraits d'un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE) du 11 juin 2015 (C-554/13, Z. Zh. contre Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie), rappelle le principe de primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national et soutient que la notion d'ordre public reprise à l'article 74/11 de la loi du 15 décembre 1980 doit être comprise à la lumière de l'arrêt de la CJUE précité. Faisant référence à un article de doctrine, elle fait valoir, d'une part, qu'il faut interpréter strictement l'idée de danger pour l'ordre public, qui s'assimile à celle de menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société, et, d'autre part, qu'il faut prendre en compte l'objectif de la directive, le respect des droits fondamentaux et le principe de proportionnalité. Elle précise à cet égard que l'absence d'automaticité implique non seulement que chaque cas soit étudié de manière individualisée mais également que la suppression, ou la réduction, du délai de départ volontaire soit envisagée comme une faculté et non comme une obligation en cas de danger pour l'ordre public et en conclut que l'idée est donc que le comportement de la personne peut « fonder un constat de danger pour l'ordre public » mais à condition d'être accompagné d'une étude des circonstances dont l'actualité du danger et du contexte individuel des faits présentés.

Relevant que l'acte attaqué est centré sur le fait qu'elle troublerait l'ordre public, elle expose que, pourtant, le fait ayant donné lieu à sa condamnation en 2014 date de juillet 2010 et indique avoir été condamnée par défaut pour un fait de menace alors qu'elle se trouvait dans un café où une bagarre entre deux albanais a éclaté. Elle fait valoir à cet égard ne pas avoir eu la possibilité de s'expliquer quant à ces faits dès lors qu'elle a été condamnée par défaut, qu'elle a vécu en Belgique de 2003 à 2012 et n'y a connu que ce problème durant cette période, qu'elle est revenue en Europe en 2013 et n'y a commis aucune infraction et conclut en soutenant que l'acte attaqué ne pouvait, dès lors, pas se contenter de citer la condamnation intervenue en mai 2014 pour estimer qu'elle constitue une menace grave pour l'ordre public.

2.2.1. A titre liminaire, sur le moyen unique, le Conseil rappelle que l'excès de pouvoir n'est pas un fondement d'annulation mais une cause générique d'annulation (article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980). Il ne s'agit donc pas d'un moyen au sens de l'article 39/69, § 1er, de ladite loi. Le moyen ainsi pris est dès lors irrecevable.

Le moyen est également irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe général de bonne administration, à défaut pour la partie requérante d'indiquer le principe de bonne administration qui serait précisément violé en l'espèce ainsi que la manière dont il l'aurait été.

Le Conseil rappelle enfin que, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat et du Conseil de céans, l'exposé d'un "moyen de droit" requiert non seulement de désigner la règle de droit qui serait

violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué (cf. notamment C.E., arrêt n° 164.482 du 8 novembre 2006 et C.C.E., arrêt n° 12 076 du 29 mai 2008).

En l'espèce, la partie requérante reste en défaut d'explicitier de quelle manière serait violé le moyen en ce qu'il est pris de l'article 5 de la directive 2008/115/CE, des articles 47 et 48 de la Charte, du principe de la croyance légitime des administrés.

2.2.2. Sur le reste du moyen unique ainsi circonscrit, le Conseil rappelle que l'article 74/11 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit en son premier paragraphe, que « *La durée de l'interdiction d'entrée est fixée en tenant compte de toutes les circonstances propres à chaque cas.*

La décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée de maximum trois ans, dans les cas suivants:

1° lorsqu'aucun délai n'est accordé pour le départ volontaire ou;

2° lorsqu'une décision d'éloignement antérieure n'a pas été exécutée.

Le délai maximum de trois ans prévu à l'alinéa 2 est porté à un maximum de cinq ans lorsque :

1° le ressortissant d'un pays tiers a recouru à la fraude ou à d'autres moyens illégaux afin d'être admis au séjour ou de maintenir son droit de séjour.

2° le ressortissant d'un pays tiers a conclu un mariage, un partenariat ou une adoption uniquement en vue d'être admis au séjour ou de maintenir son droit de séjour dans le Royaume.

La décision d'éloignement peut être assortie d'une interdiction d'entrée de plus de cinq ans lorsque le ressortissant d'un pays tiers constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale ».

Il ressort de cette disposition que, si la partie défenderesse dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à la fixation d'une interdiction d'entrée de plus de cinq ans, ce pouvoir est néanmoins circonscrit. En effet, une telle interdiction ne peut être prise que lorsque le ressortissant d'un pays tiers concerné constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

Les travaux préparatoires de la loi du 19 janvier 2012, insérant l'article 74/11 dans la loi du 15 décembre 1980 précisent que « Lorsque le ressortissant d'un pays tiers constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, l'article 11, § 2, de [la directive 2008/115] ne fixe pas la durée maximale de l'interdiction. La directive impose toutefois de procéder à un examen individuel (considérant 6) et de prendre en compte "toutes les circonstances propres à chaque cas" et de respecter le principe de proportionnalité » (*Doc. Parl. Ch., DOC 53, 1825/001, p. 23*).

Pour rappel, l'article 11 de la directive 2008/115 prévoit quant à lui que :

« 1. Les décisions de retour sont assorties d'une interdiction d'entrée:

a) si aucun délai n'a été accordé pour le départ volontaire, ou

b) si l'obligation de retour n'a pas été respectée.

Dans les autres cas, les décisions de retour peuvent être assorties d'une interdiction d'entrée.

2. La durée de l'interdiction d'entrée est fixée en tenant dûment compte de toutes les circonstances propres à chaque cas et ne dépasse pas cinq ans en principe. Elle peut cependant dépasser cinq ans si le ressortissant d'un pays tiers constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

[...] ».

Le Conseil rappelle enfin que l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité administrative en vertu des diverses dispositions légales 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'explicitier les motifs de ces motifs. 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 souligne, sur ce point, que, dans le cadre du contrôle de légalité, il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établi des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation (dans le même sens : C.E., 6 juillet 2005, n° 147.344).

3.1.2. Dans un arrêt du 11 juin 2015 (C-554/13, Z. Zh. contre Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie), la Cour de Justice de l'Union européenne a exposé, s'agissant de l'interprétation de l'article 7, § 4, de la directive 2008/115, selon lequel « [...] si la personne concernée constitue un danger pour

l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, les États membres peuvent s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire ou peuvent accorder un délai inférieur à sept jours », « qu'un État membre est tenu d'apprécier la notion de «danger pour l'ordre public», au sens de [cette disposition], au cas par cas, afin de vérifier si le comportement personnel du ressortissant d'un pays tiers concerné constitue un danger réel et actuel pour l'ordre public. Lorsqu'il s'appuie sur une pratique générale ou une quelconque présomption afin de constater un tel danger, sans qu'il soit dûment tenu compte du comportement personnel du ressortissant et du danger que ce comportement représente pour l'ordre public, un État membre méconnaît les exigences découlant d'un examen individuel du cas en cause et du principe de proportionnalité. Il en résulte que le fait qu'un ressortissant d'un pays tiers est soupçonné d'avoir commis un acte punissable qualifié de délit ou de crime en droit national ou a fait l'objet d'une condamnation pénale pour un tel acte ne saurait, à lui seul, justifier que ce ressortissant soit considéré comme constituant un danger pour l'ordre public au sens de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2008/115. Il convient toutefois de préciser qu'un État membre peut constater l'existence d'un danger pour l'ordre public en présence d'une condamnation pénale, même si celle-ci n'est pas devenue définitive, lorsque cette condamnation, prise ensemble avec d'autres circonstances relatives à la situation de la personne concernée, justifie un tel constat. [...] En outre, la simple suspicion qu'un ressortissant d'un pays tiers a commis un acte punissable qualifié de délit ou de crime en droit national peut, ensemble avec d'autres éléments relatifs au cas particulier, fonder un constat de danger pour l'ordre public au sens de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2008/115, dès lors que, ainsi qu'il découle du point 48 du présent arrêt, les États membres restent pour l'essentiel libres de déterminer les exigences de la notion d'ordre public, conformément à leurs besoins nationaux, et que ni l'article 7 de cette directive ni aucune autre disposition de celle-ci ne permettent de considérer qu'une condamnation pénale soit nécessaire à cet égard » (points 50 à 52), et conclu qu'« il convient de répondre à la première question que l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2008/115 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une pratique nationale selon laquelle un ressortissant d'un pays tiers, qui séjourne irrégulièrement sur le territoire d'un État membre, est réputé constituer un danger pour l'ordre public au sens de cette disposition, au seul motif que ce ressortissant est soupçonné d'avoir commis un acte punissable qualifié de délit ou de crime en droit national ou a fait l'objet d'une condamnation pénale pour un tel acte » (point 54).

Dans cet arrêt, précisant qu'« il convient de considérer que la notion de «danger pour l'ordre public», telle que prévue à l'article 7, paragraphe 4, de ladite directive, suppose, en tout état de cause, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (voir, par analogie, arrêt Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, point 33 et jurisprudence citée). Il s'ensuit qu'est pertinent, dans le cadre d'une appréciation de cette notion, tout élément de fait ou de droit relatif à la situation du ressortissant concerné d'un pays tiers qui est susceptible d'éclairer la question de savoir si le comportement personnel de celui-ci est constitutif d'une telle menace. Par conséquent, dans le cas d'un ressortissant qui est soupçonné d'avoir commis un acte punissable qualifié de délit ou de crime en droit national ou a fait l'objet d'une condamnation pénale pour un tel acte, figurent au nombre des éléments pertinents à cet égard la nature et la gravité de cet acte ainsi que le temps écoulé depuis sa commission » (points 59 à 62), la Cour a considéré que « que l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2008/115 doit être interprété en ce sens que, dans le cas d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre qui est soupçonné d'avoir commis un acte punissable qualifié de délit ou de crime en droit national ou a fait l'objet d'une condamnation pénale pour un tel acte, d'autres éléments, tels que la nature et la gravité de cet acte, le temps écoulé depuis sa commission, ainsi que la circonstance que ce ressortissant était en train de quitter le territoire de cet État membre quand il a été interpellé par les autorités nationales, peuvent être pertinents dans le cadre de l'appréciation de la question de savoir si ledit ressortissant constitue un danger pour l'ordre public au sens de cette disposition. Dans le cadre de cette appréciation, est également pertinent, le cas échéant, tout élément qui a trait à la fiabilité du soupçon du délit ou crime reproché au ressortissant concerné d'un pays tiers » (point 65).

3.2. Au vu des termes similaires utilisés dans les articles 7, § 4, et 11, § 2, de la directive 2008/115/CE, cette dernière disposition ajoutant par ailleurs que la menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale doit être « grave », le Conseil estime qu'il convient de tenir compte de l'enseignement de l'arrêt de la Cour de Justice, cité au point 3.1.2., dans l'application des dispositions relatives à l'interdiction d'entrée.

En l'espèce, le Conseil constate que la partie défenderesse fixe la durée de l'interdiction d'entrée attaquée à six ans, « parce que l'intéressé(e) constitue une menace grave pour l'ordre public », après

avoir relevé, d'une part, la condamnation encourue par la partie requérante en 2014 et, d'autre part, le fait qu'elle « *n'a pas hésité à résider illégalement sur le territoire belge et à troubler gravement l'ordre public* ».

Le Conseil estime toutefois qu'en fondant le constat selon lequel « *l'intéressé(e) constitue une menace grave pour l'ordre public* » sur cette seule condamnation et sur le constat qu'elle a séjourné illégalement sur le territoire belge, la partie défenderesse n'a pas valablement et suffisamment motivé sa décision en fait et en droit, au regard de l'article 74/11, § 1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980, et de l'interprétation qui doit en être faite, à la lumière de la jurisprudence susmentionnée de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Il appartenait en effet à la partie défenderesse, en vue d'apprécier si le comportement personnel de la partie requérante était constitutif d'une telle menace, de prendre en considération « tout élément de fait ou de droit relatif à [s]a situation » et, notamment, « la nature et la gravité de cet acte ainsi que le temps écoulé depuis sa commission », ce qui ne ressort nullement de l'examen du dossier administratif.

3.3. L'argumentation développée en termes de note d'observations selon laquelle l'acte attaqué est valablement et suffisamment motivé par le constat de la condamnation de la partie requérante en 2014 et le fait qu'elle ait été rapatriée vers son pays d'origine en 2012, n'est pas de nature à renverser le constat qui précède. Le Conseil constate en effet qu'il découle des termes de l'acte attaqué que le fait que la partie requérante « *a déjà été rapatrié[e] vers Pristina, le 03/08/2012* » motive la considération selon laquelle il existe un risque de fuite dans son chef et non en tant qu'élément justifiant l'existence d'une menace grave pour l'ordre public. En toute état de cause, quand bien même cet élément devrait être considéré comme ayant vocation à fonder le motif selon lequel la partie requérante constituerait une menace grave pour l'ordre public, force est de constater que la partie défenderesse ne précise aucunement en quoi le constat d'un rapatriement antérieur devrait mener à la conclusion qu'il existe une menace grave pour l'ordre public.

3.4. Il ressort de ce qui précède que le premier moyen est, dans les limites ci-avant exposées, fondé et suffit à l'annulation de la décision attaquée. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres aspects du moyen pris en termes de requête qui, à les supposer fondés, ne seraient pas de nature à conduire à une annulation aux effets plus étendus.

4. Débats succincts

4.1. Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation doit être accueillie, il convient d'appliquer l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers

4.2. La décision attaquée étant annulée par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article 1^{er}

L'interdiction d'entrée, prise le 6 octobre 2016, est annulée.

Article 2

La demande de suspension est sans objet.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit février deux mille dix-sept par :

Mme B. VERDICKT,
M. A. D. NYEMECK,

présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,
greffier,

Le greffier,

La présidente,

A. D. NYEMECK

B. VERDICKT