

Arrêt

n° 229 938 du 9 décembre 2019
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître R. BOMBOIRE
Rue des Déportés 82
4800 VERVIERS

contre:

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative et désormais par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration

LA PRÉSIDENTE DE LA VIIIÈME CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 décembre 2018, par X, qui déclare être de nationalité russe, tendant à l'annulation d'une décision de rejet de demande d'autorisation d'établissement, prise le 23 novembre 2018.

Vu le titre 1er 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 15 avril 2019 convoquant les parties à l'audience du 15 mai 2019.

Entendu, en son rapport, N. CHAUDHRY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me M. KALIN loco Me R. BOMBOIRE, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me K. DE HAES loco Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 30 octobre 2009, le requérant a introduit une demande de protection internationale auprès des autorités belges, qui a donné lieu à une décision négative du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Le requérant a introduit un recours à l'encontre de cette décision devant le Conseil de céans, lequel lui a octroyé le statut de réfugié aux termes de son arrêt n° 36 565 du 23 décembre 2009.

1.2. Le 26 juillet 2018, le requérant a introduit une demande d'autorisation d'établissement.

1.3. Le 23 novembre 2018, la partie défenderesse a pris une décision de rejet de cette demande. Cette décision, notifiée au requérant le 5 décembre 2018, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« - Demande rejetée pour raisons d'ordre public/sécurité nationale : l'intéressé se trouve dans un des cas prévus à l'article 3 alinéa 1^{er}, à savoir le 7° « s'il est considéré par le Ministre ou son délégué comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale; ». En l'espèce il ressort de l'analyse de son dossier administratif que l'intéressé (par son comportement) pourrait représenter une menace pour l'ordre public et/ou la sécurité nationale en raison de ses contacts avec des personnes radicalisées faisant partie de la communauté Caucase en Belgique.»

2. Examen du moyen d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique tiré de la violation des articles 3, 15 et 62 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), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Rappelant le prescrit des articles 3, alinéa 1^{er}, 7°, et 15 de la loi du 15 décembre 1980, elle reproduit un large extrait de l'arrêt n° 202 682 du Conseil de céans, soulignant que ce dernier « se fondant sur les travaux préparatoires de la loi du 24 février 2017 laquelle a modifié l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980, a décidé d'interpréter la notion d'ordre public par référence à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne ». Elle résume ensuite brièvement ladite jurisprudence, arguant qu'il en résulte que « la motivation de la décision attaquée doit permettre à son destinataire de comprendre dans quelle mesure l'Office des Etrangers considère que [le requérant] est susceptible de compromettre l'ordre public et/ou la sécurité nationale ». Elle souligne à cet égard que « la décision attaquée se contente d'affirmer que, selon le dossier administratif, [le requérant] a des « contacts avec des personnes radicalisées faisant partie de la communauté Caucase en Belgique. » », et soutient qu'« Une telle motivation est insuffisante pour permettre de vérifier que l'Office des Etrangers, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, a pu considérer que [le requérant] est susceptible de compromettre l'ordre public et/ou la sécurité nationale ». Elle relève que « La décision attaquée ne mentionne pas l'identité des personnes radicalisées avec lesquelles [le requérant] aurait des contacts » et « n'explique pas ce qu'elle entend par le terme « contact » », lequel terme est, à son estime, « particulièrement vague ». Elle observe également que l'acte attaqué ne comporte aucune indication « quant à l'ampleur et la forme de ces contacts », et ajoute que « De nombreuses personnes peuvent avoir des contacts avec des personnes radicalisées sans nécessairement être susceptibles de compromettre l'ordre public et/ou la sécurité nationale ». Relevant que « La décision attaquée ne soutient même pas que [le requérant] soit lui-même « radicalisé » », elle soutient que « La mention de l'existence d'éléments contenus dans le dossier administratif est insuffisante pour réparer le défaut de motivation », dès lors que « Le dossier administratif n'est pas joint à la décision attaquée ». Elle reproche à la partie défenderesse d'avoir motivé l'acte attaqué d'une manière qui « n'est manifestement pas adéquate » et qui « ne permet pas de comprendre comment, par son comportement personnel, l'Office des Etranger[s] ait pu considérer que [le requérant] est susceptible de compromettre l'ordre public et/ou la sécurité nationale ».

2.2.1. Sur le moyen unique, le Conseil observe que la demande d'autorisation d'établissement introduite par le requérant est régie par l'article 15 de la loi du 15 décembre 1980, qui prévoit notamment que :

« Sans préjudice de dispositions plus favorables contenues dans un traité international et sauf si l'étranger qui le demande se trouve dans un des cas prévus à l'article 3, alinéa 1^{er}, 5° à 8°, l'autorisation d'établissement doit être accordée:

[...]

2° à l'étranger qui justifie du séjour régulier et ininterrompu de cinq ans dans le Royaume.

[...] ».

L'article 3, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi du 15 décembre 1980 dispose, quant à lui, que :

« Sauf dérogations prévues par un traité international ou par la loi, l'entrée peut être refusée à l'étranger qui se trouve dans l'un des cas suivants :

[...]

7° s'il est considéré comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale;

[...] ».

Le Conseil relève que ledit article 3 de la loi du 15 décembre 1980 a fait l'objet d'une modification législative par la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de

la sécurité nationale, laquelle entend transposer partiellement plusieurs Directives européennes qu'elle cite en son article 2.

Le Conseil observe ensuite, à la lecture des travaux parlementaires de la loi du 24 février 2017 précitée, que si la modification de l'article 3 de la loi n'a pas fait l'objet de commentaires relatifs à la notion d'« ordre public » qu'il contient, la modification de l'article 21 de la loi, lequel comporte cette même notion « d'ordre public », a, quant à elle, bien fait l'objet de commentaires (Doc. Parl. Ch., 54, 2215/002). Aussi, dès lors que « *Les modifications proposées s'inscrivent dans le cadre juridique européen* » et que l'intention du législateur est d'assurer « [...] *une politique d'éloignement plus transparente, plus cohérente et plus efficace, [...]* », il y a lieu de se référer à l'article 12 du projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, relatif à la modification de l'article 21 de la loi, lequel contient une interprétation de la notion « d'ordre public ».

A cet égard, le Conseil constate qu'afin d'interpréter cette notion, le législateur a entendu se référer à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (ci-après : la CJUE), et notamment à l'arrêt Z. Zh. contre Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie du 11 juin 2015 (affaire C-554/13) en commentant comme suit : « [...] *la notion d'ordre public, lorsqu'elle a pour but de justifier une dérogation à un principe, [...] suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société* » (arrêt Z. Zh, précité).

Aussi, s'il est vrai que cette interprétation a été donnée dans le cadre de l'article 21 de la loi, et donc dans le cadre d'une fin de séjour et non d'une demande d'établissement comme c'est le cas en l'espèce, il ressort des travaux parlementaires que le législateur a entendu se conformer à la jurisprudence européenne selon laquelle la portée des notions précitées ne varie pas en fonction du statut de l'individu concerné, dès lors que « *l'étendue de la protection qu'une société entend accorder à ses intérêts fondamentaux ne saurait varier en fonction du statut juridique de la personne qui porte atteinte à ces intérêts* ».

Le Conseil estime que telle est également l'intention du législateur s'agissant de la notion d'« ordre public », rien ne permettant d'infirmier ce constat, surtout au vu du but poursuivi par la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, à savoir d'assurer « [...] *une politique d'éloignement plus transparente, plus cohérente et plus efficace [...]* » tel que rappelé ci-dessus.

En conséquence, il résulte de ce qui précède que le recours à la notion d'« ordre public », usitée dans l'article 3 de la loi, suppose l'existence d'une menace actuelle, réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, outre les troubles de l'ordre social qu'implique toute infraction à la loi.

A cet égard, le Conseil précise que c'est le comportement personnel du ressortissant du pays tiers qui doit constituer une telle menace, tel que cela ressort dudit arrêt Z. ZH.

En l'absence d'autres critères d'interprétation dégagés par le législateur, le Conseil fait siens ces enseignements de la CJUE, s'agissant de la mise en œuvre de la notion d'ordre public dans le cadre de l'application de la loi du 15 décembre 1980, sans qu'il soit nécessaire de déterminer dans chaque occurrence si la disposition en question met en œuvre une norme de droit de l'Union.

Enfin, le Conseil rappelle 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'explicitier les motifs de ses motifs (voir notamment : C.E., arrêt 70.132 du 9 décembre 1997 ; C.E., arrêt 87.974 du 15 juin 2000). 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. Ce contrôle de légalité que le Conseil est amené à exercer dans le cadre d'un recours en annulation, comme en l'espèce, consiste, d'une part, à vérifier que l'autorité administrative n'a pas tenu pour établis des faits non étayés par le dossier administratif et, d'autre part, à vérifier qu'elle n'a pas donné desdits faits une interprétation manifestement erronée.

2.2.2. En l'espèce, le Conseil relève que la décision querellée est fondée sur le constat que « [...] *il ressort de l'analyse de son dossier administratif que l'intéressé (par son comportement) pourrait représenter une menace pour l'ordre public et/ou la sécurité nationale en raison de ses contacts avec des personnes*

radicalisées faisant partie de la communauté Caucase en Belgique [...] », se basant légalement à cet égard sur l'article 3, alinéa 1^{er}, 7^o, de la loi du 15 décembre 1980.

Force est de constater que la partie défenderesse s'est uniquement fondée sur l'existence de « contacts » du requérant avec des « personnes radicalisées faisant partie de la communauté Caucase en Belgique », sans apporter aucune précision quant à la nature ou la fréquence desdits « contacts » – notion, au demeurant, particulièrement vague –, ni quant aux « personnes radicalisées », notamment sur la nature ou la gravité de leurs agissements. Elle s'abstient également d'explicitier, un tant soit peu, ce qu'elle entend viser par la « communauté Caucase en Belgique ». En outre, le Conseil relève, à l'instar de la partie requérante dans sa requête, que la partie défenderesse ne soutient nullement que le requérant serait lui-même une personne radicalisée.

Ce faisant, la partie défenderesse n'a pas indiqué, dans la motivation de sa décision, les éléments constitutifs d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'égard d'un intérêt fondamental de la société et n'a dès lors pas suffisamment, ni adéquatement, motivé sa décision au regard des exigences de l'article 3, alinéa 1^{er}, 7^o, de la loi du 15 décembre 1980.

Le Conseil considère, par ailleurs, que la vague référence dans l'acte attaqué, à « l'analyse [du] dossier administratif », ne saurait pallier cette insuffisance de motivation dudit acte. En effet, force est de constater que cette seule référence ne permet nullement de déterminer avec exactitude les éléments précis et concrets, présents dans ledit dossier, sur lesquels la partie défenderesse s'est basée pour décider que le requérant « *pourrait représenter une menace pour l'ordre public et/ou la sécurité nationale* ».

En tout état de cause, à supposer que la partie défenderesse ait entendu se référer plus spécifiquement à une note de la Sûreté de l'Etat datée du 24 janvier 2018 – dont, au demeurant, le contenu n'est pas beaucoup plus explicite que l'acte attaqué, s'agissant de mettre concrètement en exergue les éléments qui seraient constitutifs d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale que représenterait le requérant-, le Conseil ne peut que constater que les conditions d'une motivation par référence ne sont, en l'espèce, pas réunies.

Le Conseil rappelle qu'une telle motivation est admise, à la condition que le destinataire ait eu, antérieurement à l'acte attaqué ou concomitamment avec lui, connaissance de l'acte auquel il est fait référence ou que les motifs qu'il contient soient indiqués, même sommairement, dans la décision attaquée elle-même. Le Conseil tient également à rappeler que le Conseil d'Etat a déjà jugé « que la motivation par référence n'est admissible que si le document auquel il est fait référence est joint à l'acte ou si celui-ci en reproduit la teneur » (C.E., 3 octobre 2001, n° 99.413), et « que la motivation imposée par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs consiste en l'indication des considérations de droit et de fait qui ont déterminé l'adoption de l'acte et doit être adéquate, c'est-à-dire, complète et propre au cas particulier ; que l'objectif poursuivi par le législateur est de permettre au destinataire de l'acte administratif de comprendre les raisons qui ont conduit l'autorité à prendre la décision qui lui est notifiée ; qu'il s'ensuit qu'une motivation par référence n'est admissible que si le destinataire de l'acte a connaissance du document auquel il est renvoyé au plus tard au moment où il découvre l'acte qui lui est notifié ; que la simple indication du document de référence ne suffit donc pas puisqu'elle n'indique que l'existence de celui-ci et ne fournit aucune indication sur son contenu » (C.E., 29 mars 2006, n°157.106).

A cet égard, le Conseil estime donc que le grief de la partie requérante relevant que « La mention de l'existence d'éléments contenus dans le dossier administratif est insuffisante pour réparer le défaut de motivation. Le dossier administratif n'est pas joint à la décision attaquée », est fondé.

Enfin, le Conseil souligne que l'argumentaire de la partie défenderesse relevant la possibilité d'accéder au dossier administratif en invoquant le bénéfice de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, n'est aucunement de nature à réparer les constats faits ci-dessus quant à la motivation lacunaire de l'acte attaqué.

En conclusion, il ne ressort nullement de la motivation de l'acte attaqué, en quoi le comportement personnel du requérant constituerait une « menace actuelle, réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société ». Partant, les griefs de la partie requérante, portant que la motivation de l'acte attaqué est « insuffisante pour permettre de vérifier que l'Office des Etrangers, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, a pu considérer que [le requérant] est susceptible de compromettre l'ordre public et/ou la sécurité nationale », que « La mention de l'existence d'éléments contenus dans le dossier administratif est insuffisante pour réparer le défaut de motivation », laquelle « ne permet pas de comprendre comment, par son comportement personnel, l'Office des Etranger[s] ait pu considérer que [le requérant] est susceptible de compromettre l'ordre public et/ou la sécurité nationale », sont fondés.

Il s'ensuit qu'en affirmant que le requérant compromet l'ordre public, sans indiquer concrètement en quoi son comportement personnel constitue une « menace actuelle, réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société », la partie défenderesse n'a pas adéquatement motivé sa décision.

A titre surabondant, le Conseil reste sans comprendre pourquoi la partie défenderesse s'est dispensée de préciser, dans l'acte attaqué, les éléments ressortant « de l'analyse du dossier administratif » de nature à démontrer que le requérant représenterait une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Il en va d'autant plus ainsi que, d'une part, la partie défenderesse n'a pas jugé utile de se prévaloir des dispositions de l'article 62, §2, de la loi du 15 décembre 1980, lequel dispose que « *Les décisions administratives sont motivées. Les faits qui les justifient sont indiqués sauf si des motifs intéressants la sûreté de l'Etat s'y opposent* », et que, d'autre part, il ressort d'un échange d'e-mails entre agents de la partie défenderesse, daté du 23 novembre 2018 et figurant au dossier administratif, que « *les informations [reprises dans la note précitée] ne sont pas confidentielles et donc peuvent être utilisées dans une décision administrative* ».

2.3. L'argumentation développée par la partie défenderesse dans sa note d'observations ne peut être suivie.

En effet, s'agissant tout d'abord de l'argumentaire selon lequel, en substance, les critères d'interprétation des notions d'ordre public et de sécurité nationale, tels que dégagés par la Cour de Justice de l'Union européenne, ne peuvent être utilisés en l'espèce dans la mesure où les articles 3 et 15 de la loi du 15 décembre 1980 ne mettent pas en œuvre le droit de l'Union, le Conseil renvoie aux considérations développées sous le point 2.2.1. ci-avant (voir également C.E., ordonnance n° 12.882 du 5 juin 2018).

Quant à l'argumentation selon laquelle, *in fine*, « Le requérant, qui a eu la possibilité de consulter son dossier administratif et qui ne s'inscrit pas en faux contre les termes de l'avis de la Sûreté de l'Etat corroboré en outre par le dossier du Parquet figurant également au dossier administratif, ne saurait dès lors reprocher à la partie [défenderesse] de ne pas avoir motivé de manière surabondante sa décision », le Conseil renvoie aux développements faits ci-dessus quant à la référence faite par la partie défenderesse aux éléments du dossier administratif et le rappel des contours de la motivation par référence. Au surplus, il convient de rappeler le contenu peu explicite de la note de la Sûreté de l'Etat, ainsi que du « dossier du parquet », quant aux éléments concrets permettant à la partie défenderesse de considérer que le requérant représenterait une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

2.4. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique, ainsi circonscrit, est fondé et suffit à justifier l'annulation de l'acte querellé.

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres aspects du moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient aboutir à une annulation aux effets plus étendus.

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

Article unique.

La décision de rejet de demande d'autorisation d'établissement, prise le 23 novembre 2018, est annulée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf décembre deux mille dix-neuf par :

Mme N. CHAUDHRY, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme E. TREFOIS, greffière.

La greffière,

La présidente,

E. TREFOIS

N. CHAUDHRY