



Arrêt

n° 252 075 du 1^{er} avril 2021
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maîtres D. ANDRIEN et T. NISSEN
Mont Saint Martin, 22
4000 LIEGE

contre:

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

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

Vu la requête introduite le 12 mai 2017, par X, qui déclare être de nationalité dominicaine, tendant à l'annulation de « l'interdiction d'entrée », prise à son encontre le 12 avril 2017 et notifiée le même jour.

Vu le titre Ier 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 (ci-après « la loi du 15 décembre 1980 »).

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 26 novembre 2020 convoquant les parties à l'audience du 14 décembre 2020.

Entendu, en son rapport, C. ADAM, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me P. ANSAY *loco* Mes D. ANDRIEN et T. NISSEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me M. ELJASZUK *loco* Me E. DERRIKS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

I. Faits pertinents de la cause

1. La partie requérante déclare être arrivée sur le territoire belge en date du 6 octobre 2016.

2. Le 13 octobre 2016, elle a fait l'objet d'un rapport administratif de contrôle d'un étranger qui a été dressé dans le cadre d'une enquête relative à une potentielle infraction de traite des êtres humains en vue d'exploitation sexuelle, en qualité de potentielle victime. Elle était en possession de son passeport et d'une carte de résidente espagnole valable jusqu'au 2 février 2020.

3. Le 12 avril 2017, la partie requérante est à nouveau contrôlée dans un salon de prostitution. Le jour même, la partie défenderesse prend à son encontre un ordre de quitter le territoire et une interdiction d'entrée de 3 ans.

Cette interdiction, qui constitue le seul acte attaqué, 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 2, de la loi du 15 décembre 1980, la décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée, parce que :

X 1° aucun délai n'est accordé pour le départ volontaire

Un procès-verbal a été rédigé à sa charge du chef de travail au noir, PV n°[...].

Eu égard à l'impacte sociale de ces faits, on peut conclure que l'intéressée, par son comportement, est considérée comme pouvant compromettre l'ordre public

Pour cette raison d'une interdiction d'entrée lui est infligée.

La décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée de trois ans, parce que :

Article 74/11, §1^{er}, alinéa 2 :

X1° aucun délai n'est accordé pour le départ volontaire.

L'intéressée n'a pas hésité à résider illégalement sur le territoire belge et à troubler 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 3 ans n'est pas disproportionnée. »

II. Exposé du moyen d'annulation

A l'appui de son recours, la partie requérante soulève un moyen unique pris de « *l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des articles 62, 74/11 et 74/14 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ainsi que du principe de minutie* », qu'elle développe comme suit dans son mémoire de synthèse :

« *Quant au risque de fuite.*

Selon l'article 1, 11° de la loi sur les étrangers la notion de risque de fuite est défini de la manière suivante: « risque de fuite : le fait qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement présente un risque actuel et réel de se soustraire aux autorités. Pour ce faire, le ministre ou son délégué se base sur des éléments objectifs et sérieux ».

La partie adverse motive le risque de fuite par l'absence de résidence connue ou fixe en Belgique.

L'absence de résidence connue ou fixe sur le territoire ne démontre aucunement le risque de fuite dans le chef de la requérante.

En effet, il ressort du procès verbal du 12 avril 2017 que la requérante est mariée à une personne de nationalité espagnole en Espagne et qu'elle séjourne sur le territoire espagnol de manière légale avec son époux et son fils. Le procès verbal indique également qu'elle s'est rendue en Belgique pour une durée courte et déterminée, avec l'intention de retourner en Espagne pour rejoindre sa famille. La requérante avait en effet déjà enregistré son vol de retour pour l'Espagne et a confirmé lors de son audition qu'elle avait l'intention de quitter rapidement le territoire belge pour rejoindre sa famille en Espagne. La requérante est dès lors retournée de manière volontaire en Espagne.

La décision attaquée ne tient pas compte de ces éléments objectifs et sérieux qui démontrent qu'il n'y a pas de risque de fuite. La décision attaquée procède à une motivation stéréotypée qui ne tient pas compte des éléments de l'espèce en méconnaissance des articles 62, 74/11, para. 1^{er}, al. 2, 1° et du principe de minutie.

La requérante constate que la partie adverse ne conteste pas la violation de ces principes dans sa note d'observations.

- Quant à l'ordre public.

Si la loi autorise le ministre à donner l'ordre de quitter de territoire à un étranger qui compromet l'ordre public, encore faut-il que l'atteinte à l'ordre public puisse se déduire d'éléments suffisants et pertinents figurant dans le dossier administratif soumis au Conseil (Cons. État, 23 oct. 2003, Adm. publ. mens., 2003, p.197).

La partie adverse motive le fait que la requérante est considérée comme pouvant compromettre l'ordre public en se fondant sur l'activité au noir qu'elle a exercée sur le territoire belge durant une semaine.

S'il est vrai que la requérante a exercé une activité au noir, cela était, tel qu'il ressort du procès verbal du 12 avril 2017, pour payer ses dettes médicales résultant des soins et du traitement contre le cancer de sa fille âgée de 17 ans, récemment décédée. De plus, la requérante étant sur le territoire belge pour une période brève et déterminée, elle n'avait pas l'intention d'exercer cette activité de manière indéterminée. Dans ce sens, il ressort du procès verbal qu'elle a déclaré qu'elle n'avait pas l'intention de poursuivre cette activité. En outre, la requérante n'a aucun antécédent. Ces éléments qui démontrent qu'elle ne représente pas un véritable danger pour l'ordre public n'ont pourtant pas été pris en compte dans la décision attaquée.

Dans sa note d'observations, la partie adverse invoque l'arrêt n°168.808 du 31 mai 2016 de Votre Conseil ainsi que l'arrêt de la Cour de Cassation du 2 janvier 2013, P. 12.2019.F/1 afin de justifier le fait que le travail non déclaré est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public.

Si dans l'arrêt n°168.808 Votre Conseil a estimé que dans le cas qui relevait de l'espèce, le fait de travailler sans autorisation peut justifier qu'aucun délai ne soit accordé pour le départ volontaire, la partie adverse n'a cependant pas pris en considération l'ensemble des éléments pertinents de la cause avant de prendre sa décision.

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 dit pour droit, s'agissant de l'interprétation de l'article 7, § 4, de la directive 2008/115/CE : 1) L'article 7, paragraphe 4, de la directive 2008/115/CE 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.

2) 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 » (nous soulignons).

En l'espèce, la menace pour l'ordre public est motivée par l'exercice d'un travail en noir sans qu'il soit tenu compte du moindre autre élément, notamment du fait que la requérante était sur le territoire belge pour une durée déterminée d'une dizaine de jours, qu'elle avait déjà enregistré son vol retour pour l'Espagne, qu'elle a obtempéré à la décision d'éloignement, qu'elle est mariée à une personne de nationalité espagnole, qu'elle réside de manière légale en Espagne et qu'elle et son époux ont un intérêt, au regard de leur droit à la vie privée et familiale consacré à l'article 8 de la CEDH, de voyager dans les territoires de l'Union européenne.

De plus, il doit être précisé qu'il s'agissait d'une interdiction d'entrée de deux ans alors qu'en l'espèce, il s'agit d'une interdiction d'entrée de trois ans. Or, aucun élément de l'espèce n'est de nature à justifier cette différence de traitement, d'autant plus que contrairement aux faits relatifs à l'arrêt n°168.808, la requérante s'est soumise à l'obligation de retour et avait déjà enregistré son billet de retour vers l'Espagne. La partie adverse estime que le choix de fixer le délai de l'interdiction d'entrée à 3 ans est clairement justifié dans la mesure où la décision attaquée indique que : « eu égard à l'impact social de ces faits, on peut conclure que l'intéressée, par son comportement, est considérée comme pouvant compromettre l'ordre public » et que « L'intéressé n'a pas hésité à résider illégalement sur le territoire belge et à troubler l'ordre public. Considérant

l'ensemble de des éléments, l'intérêts du contrôle de l'immigration et la protection de l'ordre public, une interdiction d'entrée de 3 ans n'est pas disproportionnée ». Cette motivation abstraite et stéréotypée ne permet aucunement de justifier une interdiction d'entrée de trois ans et ne permet pas à la requérante de comprendre les raisons qui ont conduit, in specie, la partie défenderesse à lui appliquer la sanction la plus sévère, à savoir trois années d'interdiction d'entrée sur le territoire, qui de plus se révèle être plus sévère que l'interdiction d'entrée ressortant de la jurisprudence sur laquelle la partie adverse se fonde.

- Conclusion.

La mesure est tout à fait disproportionnée et constitutive d'erreur manifeste : alors même que la requérante n'a strictement aucun antécédent en Belgique et qu'il ressort du procès verbal d'audition qu'elle se rend sur le territoire belge de manière légale pour une durée brève et déterminée, avec l'intention de retourner rapidement en Espagne où elle séjourne de manière légale avec son époux et son fils, et qu'elle est endettée suite à la maladie de sa fille de 17 ans qui y a succombé, elle reçoit un ordre de quitter sans délai et une interdiction de territoire de trois ans imposée sur le territoire belge ainsi que sur le territoire des Etats qui appliquent entièrement l'acquis Schengen.

La décision opte pour une sanction sévère (trois ans), sans préciser le rapport entre la gravité des faits et la sanction infligée (en matière disciplinaire : Cons. État (8e ch., prés., réf.), 29 sept. 2005, Adm. publ. mens., 2005, p.193 ; Cons. État (6e ch., prés., réf.), 14 mai 2002, Adm. publ. mens., 2003, p.122 ; n° 93.962 du 14 mars 2001), étant entendu que son fondement légal est étranger au risque de fuite ainsi qu'à l'ordre public. En effet, à suivre le raisonnement de la partie adverse, le fait de ne pas avoir de résidence connue ou fixe sur le territoire belge et d'avoir exercé une activité au noir durant une semaine justifierait un bannissement de celle-ci durant trois ans, ce qui est constitutif d'erreur manifeste.

Ainsi décidé par Votre Conseil (arrêt n° 132.240 du 27 octobre 2014) : « Compte tenu de l'importance d'une interdiction d'entrée dans le Royaume d'une durée de trois ans, prise à l'égard du requérant, le Conseil estime que la motivation de cette décision ne garantit pas que la partie défenderesse ait respecté l'obligation de prendre en considération l'ensemble des éléments pertinents de la cause avant de prendre sa décision. »

Partant, la partie adverse a insuffisamment et inadéquatement motivé sa décision en méconnaissance du principe de minutie et des articles 62, 74/11 et 74/14 de la loi du 15 décembre 1980 dès lors qu'elle est restée en défaut de procéder à un examen complet et minutieux du cas d'espèce ».

Elle répond en outre à la note d'observations, laquelle invoque son absence d'intérêt à ses griefs dès lors que l'ordre de quitter le territoire n'a pas été attaqué, en arguant que :

« - Quant à l'intérêt à agir.

Dans sa note d'observations, la partie adverse soutient que la requérante a acquiescé au motif de la décision d'éloignement qui lui a été notifiée en même temps que l'interdiction d'entrée dès lors qu'elle a obtempéré volontairement à l'ordre de quitter le territoire et n'a pas introduit de recours contre la décision d'éloignement ; la partie adverse s'interroge sur l'intérêt de la requérante à ses griefs relatifs au présent recours dans la mesure où l'interdiction d'entrée est prise au motif qu'aucun délai n'est accordé pour le départ volontaire.

Le fait que la requérante n'ait pas introduit de recours contre la décision d'éloignement ne signifie aucunement qu'elle acquiesce au motif de cette décision. Les effets de la décision d'éloignement sont différents de ceux de l'interdiction d'entrée, ce qui justifie, au regard des circonstances de l'espèce, que la requérante n'a pas contesté la décision d'éloignement sans pour autant se rallier au motif qui fonde cette décision. La requérante avait déjà enregistré ses billets de retour vers l'Espagne avant d'avoir reçu notification de l'ordre de quitter le territoire et avait donc le projet de rester sur le territoire belge pour une durée courte et déterminée et de retourner rapidement en Espagne, et ce indépendamment de la décision d'éloignement. Dans ces circonstances, Votre Conseil n'aurait pu que constater le défaut d'intérêt dans le chef de la requérante à l'égard du recours qui aurait été introduit contre la décision d'éloignement.

Par ailleurs, la motivation par référence étant admise, tant l'interdiction d'entrée que la décision d'éloignement ayant été notifiées à la requérante, il ne peut être reproché à celle-ci de contester le risque de fuite et l'atteinte à l'ordre public qui, selon la décision attaquée, justifient qu'aucun délai n'ait été accordé pour le départ volontaire, motif de l'interdiction d'entrée prise sur la base de l'article 74/11, § 1er, al. 2, 1° de la loi du 15 décembre 1980. C'est donc à tort que la partie adverse soutient que la requérante ne conteste pas utilement le constat selon lequel aucun délai n'est accordé pour le départ volontaire. L'arrêt n°173.821 du 1er septembre 2016 de Votre Conseil qui constate que « la partie requérante ne conteste pas utilement les constats selon lequel « aucun délai n'est accordé pour le départ volontaire » et « l'obligation de retour n'a pas été remplie », constats posés par la partie défenderesse conformément à l'article 74/11 §1, alinéa 2, 1° et 2° »

n'est pas pertinent in casu dans la mesure où dans le cas qui relevait de l'espèce, la partie requérante s'était employée à contester la durée de l'interdiction d'entrée sans critiquer les motifs de la décision, à savoir le risque de fuite et l'atteinte à l'ordre public.

Partant, la requérante conserve un intérêt à agir contre l'annexe 13sexies et conteste à juste titre la motivation de la décision attaquée, et ce même si cette décision se fonde sur l'absence de délai qui est accordé pour le départ volontaire et qu'aucun recours n'a été introduit contre la décision d'éloignement.

Dans sa note d'observations, la partie adverse remet aussi en cause l'intérêt à agir de la requérante au motif qu'elle dispose de la possibilité d'introduire à partir de son pays de résidence habituel (Espagne) une demande de suspension ou de levée de l'interdiction d'entrée en application de l'article 74/12 de la loi du 15 décembre 1980 en faisant valoir les éléments qu'elle souhaite.

En suggérant à la requérante de retourner dans son pays pour y solliciter la levée de l'interdiction d'entrée, l'Etat méconnaît les articles 20, 21, 41 et 47 de la Charte, puisque l'article 74/12 §3 de la loi prévoit que «Une décision concernant la demande de levée ou de suspension de l'interdiction d'entrée est prise au plus tard dans les quatre mois suivant l'introduction de celle-ci. Si aucune décision n'est prise endéans les quatre mois, la décision est réputée négative». Ce qui signifie qu'à supposer que la requérante introduise une demande de levée à partir de son pays de résidence habituel, la partie adverse n'est même pas tenue de prendre une décision motivée de refus. Invité à donner son avis au sujet de cette disposition, le Conseil d'Etat a répondu : « L'article 69, § 2, en projet de la loi du 15 décembre 1980 précise que les décisions relatives à une demande de levée ou de suspension sont prises dans les quatre mois suivant l'introduction de la demande et que si aucune décision n'est prise dans ce délai, la décision est réputée négative. Un tel régime de décision tacite constitue une différence à l'égard des autres décisions prises en application de la loi du 15 décembre 1980, lesquelles doivent être effectivement motivées en application tant de l'article 62 de cette loi que, de manière plus générale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs».

III. Discussion

1. A titre liminaire, le Conseil constate que le moyen unique est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 74/14 de la loi du 15 décembre 1980 dès lors que cette disposition est uniquement relative aux décisions d'éloignement et est donc étrangère à l'acte attaqué - une interdiction d'entrée.

2. Le Conseil constate ensuite que l'interdiction d'entrée attaquée est, quant à son principe même, motivée par la circonstance que l'ordre de quitter le territoire, qu'elle assorti et qui a été pris concomitamment à son encontre, ne lui accorde aucun délai pour y obtempérer. Dans ces circonstances, rien n'interdit au Conseil, lorsqu'il examine la légalité de l'interdiction d'entrée, de contrôler incidemment les motifs qui justifient, dans l'ordre de quitter le territoire, l'absence de délai octroyé pour y obtempérer pour autant néanmoins que cet ordre de quitter le territoire soit lui-même attaqué. Le Conseil d'Etat a en effet rappelé dans un arrêt n°241 634 du 29 mai 2018 que « [...] *En vertu des exigences résultant du principe général de sécurité juridique, le contrôle de légalité incident, prévu par l'article 159 de la Constitution, ne trouve plus à s'appliquer à l'égard des actes administratifs, déterminant les situations juridiques individuelles, après l'expiration du délai dans lequel ils ont pu effectivement être contestés par la voie d'un recours en annulation. À ce moment, la nécessité d'assurer la stabilité juridique de ces situations implique que leur légalité ne peut plus être mise en cause, à la différence des actes administratifs qui prescrivent des normes générales et impersonnelles qui, quant à eux, sont susceptibles de fonder l'adoption de nombreuses décisions individuelles qui seront entachées par l'illégalité de ces actes réglementaires, de sorte qu'à leur égard, l'illicéité n'étant pas circonscrite mais étant susceptible de s'étendre à une multiplicité de décisions nouvelles, la possibilité de la contester, à titre incident, doit demeurer même lorsque l'acte réglementaire ne peut plus être annulé* ». Or, comme le souligne la partie défenderesse dans sa note d'observations, tel n'est pas le cas en l'espèce. Il s'ensuit que les griefs développés dans le recours à l'égard du risque de fuite et du danger pour l'ordre public, motifs qui justifient l'ordre de quitter le territoire en ce qu'il refuse tout délai à la partie requérante pour quitter le territoire ne sont pas recevables.

3. La partie requérante conteste cependant également la durée de l'interdiction d'entrée. A cet égard, le Conseil rappelle qu'une interdiction d'entrée doit être doublement motivée d'une part quant à la raison pour laquelle elle est adoptée en tant que telle et d'autre part quant à sa durée qui certes doit être contenue dans les limites fixées par le prescrit de l'article 74/11, § 1^{er}, alinéas 2 à 4, de la loi du 15 décembre 1980 mais pour le surplus est fixée selon l'appréciation de la partie défenderesse à qui il incombe toutefois de motiver sa décision « *en tenant compte de toutes les circonstances propres à chaque cas* ».

4. Le Conseil rappelle néanmoins 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 établis 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).

5. En l'occurrence, s'agissant de la durée de l'interdiction d'entrée, le Conseil observe que la décision attaquée est fondée sur le fait que *«L'intéressée n'a pas hésité à résider illégalement sur le territoire belge et à troubler 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 3 ans n'est pas disproportionnée»*.

6. Cette motivation est conforme au dossier administratif dont il ressort que la partie requérante a été contrôlée à deux reprises pour des faits de prostitution, constitutifs de travail au noir.

7. Elle n'est en outre pas utilement contestée par la partie requérante. Cette dernière se borne à reprocher à la partie défenderesse d'avoir opté pour une sanction sévère sans préciser le rapport entre cette sanction et la gravité des faits et de ne pas avoir tenu compte de son absence d'antécédents en Belgique ainsi que du fait qu'elle est venue légalement et ce pour une durée brève et déterminée, avec l'intention de retourner rapidement en Espagne où elle séjourne de manière légale avec son époux et son fils, en vue de se prostituer afin de rembourser des dettes contractées suite à la maladie de sa fille de 17 ans qui y a succombé. Force est cependant de constater que, ce faisant, la partie requérante se borne en réalité à prendre le contre-pied de la motivation de la décision attaquée et tente d'amener le Conseil à substituer sa propre appréciation des éléments de la cause à celle de la partie défenderesse, sans toutefois démontrer une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de cette dernière. A cet égard, le Conseil souligne encore que s'il incombe à la partie défenderesse de motiver la décision attaquée en ce qui concerne la prise d'une interdiction d'entrée et la durée de cette dernière, il ne lui incombe pas d'expliquer les raisons pour lesquelles chacun des éléments de la situation personnelle de l'étranger concerné ne constitue pas, à son estime, un obstacle à la délivrance d'une interdiction d'entrée ou une circonstance atténuante de nature à en amenuiser la durée.

8. Il se déduit des considérations qui précèdent que le moyen unique, tel que développé, n'est pas fondé. Le recours doit en conséquence être rejeté.

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

Article unique

La requête en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le premier avril deux mille vingt-et-un par :

Mme C. ADAM,	présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,
M. A. D. NYEMECK,	greffier.

Le greffier,	La présidente,
--------------	----------------

A. D. NYEMECK

C. ADAM