

Arrêt

**n° 273 604 du 2 juin 2022
dans l'affaire X / VII**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître J. WALDMANN
Rue Jondry 2A
4000 LIEGE**

contre :

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

LA PRÉSIDENTE DE LA VII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 avril 2019, par X, qui déclare être de nationalité albanaise, tendant à la suspension et l'annulation de l'interdiction d'entrée, prise le 3 avril 2019.

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 le dossier administratif et la note d'observations.

Vu l'ordonnance du 17 février 2022 prise en application de l'article 39/73 de la loi du 15 décembre 1980, précitée.

Vu la demande d'être entendu du 2 mars 2022.

Vu l'ordonnance du 4 avril 2022 convoquant les parties à l'audience du 28 avril 2022.

Entendu, en son rapport, N. RENIERS, présidente de chambre.

Entendu, en leurs observations, Me T. PARMENTIER *loco* Me J. WALDMANN, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me K. de HAES *loco* Me D. MATRAY, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. L'acte attaqué consiste en une interdiction d'entrée, prise sur la base de l'article 74/11, § 1, alinéa 2, 1°, 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).

2. Dans la requête introductive d'instance, la partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 1, § 2, 5, 7, 62, 74/11 et 74/14 de la loi du 15 décembre 1980, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes « du raisonnable et de proportionnalité », « du principe général de droit de l'Union européenne à être entendu », et du devoir de minutie.

Elle fait notamment valoir que « la notion de risque d'atteinte à l'ordre public doit être interprétée de manière stricte, de sorte que la portée de cette notion ne saurait être déterminée unilatéralement par l'État sans qu'elle ne puisse être contrôlée. Dans ce cadre, la jurisprudence convient que la partie adverse doit procéder à un examen individuel afin de déterminer si la partie requérante constitue un danger réel et actuel pour l'ordre public. La partie adverse ne peut se contenter de s'appuyer sur une quelconque présomption afin de constater un tel danger ni s'affranchir de motiver dans sa décision quel danger ce comportement représente pour l'ordre public, sans méconnaître les exigences découlant d'un examen individuel. Toute infraction pénale, à supposer à supposer qu'une infraction pénale soit reprochée à la partie requérante en cas d'espèce, ne constitue pas nécessairement une atteinte significative telle que pour être qualifiée d'atteinte à l'ordre public, lequel constitue le fondement de la société. Il ressort du corps de l'arrêt C-24-0/17 prononcé le 16 janvier 2018 par la CJUE, relatif à la notion de menace pour l'ordre public et la sécurité nationale dans le cadre des décisions de retour et des interdictions d'entrée sur le territoire des États membres, que « S'agissant, d'une part, de la possibilité pour les autorités finlandaises d'adopter une décision de retour assortie d'une interdiction d'entrée à l'encontre de E dans ces circonstances, il ressort du libellé même de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2008/115 que ces autorités étaient tenues d'adopter une telle décision de retour et, en vertu de l'article 11 de cette directive, de l'assortir d'une interdiction d'entrée, pour autant que l'ordre public et la sécurité nationale l'imposent, ce qu'il appartient toutefois au juge national de vérifier au regard de la jurisprudence pertinente de la Cour. Dans ce cas, il convient de rappeler qu'un État membre est tenu d'apprécier la notion de « danger pour l'ordre public », au sens de la directive 2008/115, au cas par cas, afin de vérifier si le comportement personnel du ressortissant de pays tiers concerné constitue un danger réel et actuel pour l'ordre public, sachant que la simple circonstance que ledit ressortissant a fait l'objet d'une condamnation pénale ne suffit pas en elle-même à caractériser un tel danger [»]. Ainsi, au vu de la teneur de cette jurisprudence européenne dont les enseignements sont applicables en l'espèce, votre Conseil ne peut que considérer qu'en indiquant que le requérant est un risque pour l'ordre public belge en raison d'une présomption d'association de malfaiteur pour laquelle la partie requérante n'est en outre pas, la partie défenderesse n'a pas motivé à suffisance à tout le moins quant aux éléments concrets qui permettraient d'aboutir au constat que le comportement personnel du requérant représente un danger réel et actuel pour l'ordre public. Enfin, votre [C]onseil a déjà jugé qu'en fondant le constat selon lequel « l'intéressé constitue une menace grave pour l'ordre public et la sécurité nationale » sur ces seuls condamnation et procès-verbaux, que 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 [sic], 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, plutôt que de se limiter aux seuls constats et affirmation[s] rappelés supra, d'examiner les actes infractionnels dont le requérant a été reconnu coupable ou qui peuvent lui être reprochés, ainsi que sa situation personnelle, en vue d'évaluer si ces actes et/ou cette situation révèlent des éléments « de fait ou de droit » permettant de considérer que son comportement personnel constitue une « menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société » et, partant,

de conclure qu'il « constitue une menace grave pour l'ordre public », ce qui ne ressort nullement ni de la motivation de la décision querellée, ni de l'examen du dossier administratif. En l'espèce, la partie requérante n'est ni poursuivie, ni condamnée. De plus en l'absence de toute condamnation pénale, imposer une interdiction d'entrée de trois années, est totalement disproportionné. En pareille perspective en se fondant sur la considération selon laquelle « l'intéressé constitue une menace grave pour l'ordre public » sur la seule affirmation précitée, ainsi que sur les constats, d'une part, du PV dont le requérant a fait l'objet et, d'autre part, du caractère supposé irrégulier de son séjour en Belgique la partie n'a pas suffisamment motivé ses décisions en fait et en droit au regard de l'article 74/11 § 1er, alinéa 4 [sic] de la Loi et de l'interprétation qui doit en être faite, à la lumière de la jurisprudence mentionnée de la Cour de Justice de l'Union européenne. Partant, la considération d'ordre public n'étant pas correctement motivée, celle-ci ne serait justifier raisonnablement et proportionnellement l'acte entrepris. [...] ».

3.1.1. L'article 74/11 de la loi du 15 décembre 1980, qui constitue la transposition en droit belge de l'article 11 de la directive 2008/1115/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/CE), prévoit que :

« § 1er 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 [...] ».

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. Dans le cadre du contrôle de légalité, le Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après : le Conseil) 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., arrêt n° 147.344, rendu le 6 juillet 2005).

3.1.2. S'agissant de la notion de danger pour l'ordre public, la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après: la CJUE) a interprété l'article 7, § 4, de la directive 2008/115/CE, 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 », de la manière suivante : « 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 » (arrêt du 11 juin 2015, C-554/13, *Z. Zh. contre Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 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 » (*ibid.*, point 54).

Dans le même 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 CJUE a considéré 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).

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 cet arrêt de la CJUE, dans l'application des dispositions relatives à l'interdiction d'entrée.

3.2. A titre liminaire, le Conseil observe que l'interdiction d'entrée, attaquée, a été prise en raison du fait qu'aucun délai n'a été donné pour le retour volontaire de la partie requérante. Or l'ordre de quitter le territoire, donné sans délai, avec maintien en vue d'éloignement (pris concomitamment à cette interdiction d'entrée) n'a fait l'objet d'aucun recours.

Par conséquent, le recours introduit à l'encontre de l'interdiction d'entrée, attaquée, ne peut être l'occasion de contester le motif de cet ordre de quitter le territoire, relatif à l'application de l'article 74/14 de la loi du 15 décembre 1980.

3.3. Après avoir constaté qu'« un procès-verbal a été rédigé à sa charge du chef d'association de malfaiteurs, PV n° [...] de la police de PJF Mons », la partie défenderesse a fixé la durée de l'interdiction à trois ans, estimant qu'« Eu égard à la gravité 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 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 ».

Toutefois, la seule référence à ce procès-verbal de police ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle la partie défenderesse estime que le danger pour l'ordre public, qu'elle relève dans le chef de la partie requérante, nécessitait de lui imposer une interdiction d'entrée d'une durée de trois ans. En particulier, elle n'explique pas les faits qu'elle qualifie de graves. La motivation de l'acte attaqué, à cet égard est, dès lors, insuffisante, au regard de la notion de danger pour l'ordre public, à la lumière de la jurisprudence susmentionnée de la CJUE. En effet, il n'y a pas lieu d'interpréter différemment, la notion de danger pour l'ordre public tirée de l'article 74/11, § 1, alinéa 4 de la loi du 15 décembre 1980, disposition à laquelle la partie requérante s'est erronément référée, à celle utilisée par la partie défenderesse dans la motivation de l'acte attaqué.

3.4. Dans la note d'observations, la partie défenderesse fait valoir que « les articles 74/11 et 74/14 [sic] de la loi permettent au ministre ou à son délégué de délivrer une interdiction d'entrée dès lors qu'il estime que l'étranger, par son comportement, est susceptible de porter atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait au préalable un jugement rendu au pénal ou même que des poursuites pénales par le Parquet aient été engagées. [...] En ce que la partie requérante conteste la durée de l'interdiction d'entrée, il convient de rappeler que celle-ci a la possibilité de solliciter, avant l'échéance du délai de 3 ans, la levée de cette mesure auprès de l'ambassade belge au pays d'origine. La partie défenderesse rappelle par ailleurs que Votre Conseil ne peut substituer son appréciation à celle de la partie défenderesse. En effet, dans le cadre du présent contrôle de légalité, le Conseil de céans ne peut pas substituer son appréciation des faits à celle qu'a portée l'administration et doit au contraire seulement vérifier si celle-ci n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné de ces faits une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation ». Toutefois, cette argumentation n'est pas de nature à renverser les constats qui précèdent.

4.1. Comparissant, à sa demande expresse, à l'audience du 28 avril 2022, la partie défenderesse se réfère au raisonnement développé dans sa demande d'être entendue, et précise qu'une interdiction d'entrée d'une durée de trois ans ne constitue pas une application de l'article 11, § 2, de la directive 2008/115/CE.

Dans sa demande d'être entendue, elle faisait valoir ce qui suit : « Contrairement à ce qui est indiqué aux termes de l'ordonnance, l'acte attaqué est adéquatement et suffisamment motivé quant à la notion de « danger pour l'ordre public ».

En indiquant d'abord que la partie requérante est poursuivie du chef d'« association de malfaiteurs », et en considérant ensuite que la gravité des faits commis démontre que par son comportement, la partie requérante constitue une menace pour l'ordre public, la partie défenderesse explicite les faits qu'elle qualifie de grave, à savoir la commission d'une infraction d'association de malfaiteurs.

A cet égard, la partie défenderesse fait remarquer que pour motiver la décision attaquée, elle ne fait pas uniquement référence aux procès-verbaux, mais indique aussi que la gravité des faits commis est un élément pertinent pour démontrer la dangerosité du comportement de la partie requérante.

Ce faisant, la partie défenderesse fait valoir les éléments relatifs à la situation de la partie requérante démontrant en quoi le comportement de la partie requérante constitue une telle menace, conformément à la jurisprudence de la CJUE. D'ailleurs, dans l'arrêt cité dans l'ordonnance, il est expressément indiqué que la gravité de faits est un élément pertinent dans l'analyse que doit effectuer la partie défenderesse. Il n'est toutefois pas requis, à la lecture de cet arrêt, que la partie défenderesse doive s'expliquer davantage

sur ce point, et justifier en quoi certains comportements sont répréhensibles pénalement et constituent des infractions ».

4.2. La partie requérante se réfère aux termes de l'ordonnance, et souligne la présomption d'innocence dans son chef, en l'absence de condamnation. À cet égard, la partie défenderesse relève qu'aucune condamnation n'est nécessaire, selon une jurisprudence constante.

5. S'agissant de la précision apportée par la partie défenderesse à l'audience, il est renvoyé au point 3.1.2. *in fine*.

S'agissant de l'argumentation qu'elle a développée dans sa demande d'être entendue, le Conseil ne remet pas en cause le danger que la partie requérante constitue pour l'ordre public, contrairement à ce que prétend la partie défenderesse. Ainsi que relevé au point 3.3., le Conseil estime toutefois que la motivation de l'interdiction d'entrée, attaquée, ne permet pas de comprendre, en particulier en raison de l'absence d'explicitation des faits qualifiés de graves, la raison pour laquelle la partie défenderesse a considéré que ce danger nécessitait d'imposer une durée d'interdiction de trois ans.

6. Le moyen est, dans la mesure susmentionnée, fondé. Dans cette perspective, l'acte attaqué doit être annulé. Au vu de la motivation de la durée de l'interdiction d'entrée, il ne peut, en effet, être présumé que la partie défenderesse aurait fixé la même durée sur la seule base de la résidence illégale de la partie requérante sur le territoire belge.

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

Article 1.

L'interdiction d'entrée, prise le 3 avril 2019, est annulée.

Article 2.

La demande de suspension est sans objet.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le deux juin deux mille vingt-deux, par :

Mme N. RENIERS,

Présidente de chambre,

M. A. D. NYEMECK,

Greffier.

Le greffier,

La présidente,

A. D. NYEMECK

N. RENIERS