



Arrêt

n° 273 631 du 2 juin 2022
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître P. VANWELDE
Rue Eugène Smits, 28-30
1030 BRUXELLES

Contre :

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

LA PRESIDENTE DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 août 2021, par X, qui déclare être de nationalité algérienne, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus de séjour, prise le 20 mai 2021.

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 (ci-après : la loi du 15 décembre 1980).

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 16 août 2021 avec la référence X

Vu le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 25 mars 2022 convoquant les parties à l'audience du 19 avril 2022.

Entendue, en son rapport, E. MAERTENS, présidente de chambre.

Entendu, en ses observations, Me P. VANWELDE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. La partie requérante a été mise en possession d'une carte « A », valable du 22 octobre 2007 au 21 avril 2008, et renouvelée régulièrement jusqu'au 31 janvier 2012.

1.2. Le 17 septembre 2012, la partie défenderesse a pris une décision sur sa demande de renouvellement de l'autorisation de séjour temporaire.

1.3. Le 27 septembre 2013, la partie requérante s'est vue délivrer une carte d'identité diplomatique, sur la base de l'arrêté royal du 30 octobre 1991 relatif aux documents de séjour en Belgique de certains étrangers, valable jusqu'au 27 septembre 2021.

1.4. Le 2 octobre 2020, l'Ambassade d'Algérie a introduit une demande de permis unique pour la requérante auprès de la Direction Générale – Service Emploi de la Région bruxelloise.

1.5. Le 5 novembre 2020, la Région bruxelloise a pris une décision positive à l'égard de la demande de la requérante et lui a accordé une autorisation de travail valable du 1^{er} février 2021 au 31 janvier 2022.

1.6. Le 16 février 2021, la partie défenderesse a pris une décision de refus de séjour (annexe 48).

1.7. Le 9 mars 2021, la direction du protocole du Service Public Fédéral Affaires Étrangères a délivré une attestation de restitution de la carte d'identité diplomatique.

1.8. Le 19 mars 2021, la requérante a effectué une déclaration d'arrivée.

1.9. Le 23 avril 2021, l'Ambassade d'Algérie a introduit une demande de permis unique pour la requérante auprès de la Direction Générale – Service Emploi de la Région bruxelloise.

1.10. Le 26 avril 2021, la Région bruxelloise a pris une décision positive à l'égard de la demande de la requérante et lui a accordé une autorisation de travail.

1.11. Le 20 mai 2021, la partie défenderesse a pris une décision de refus de séjour (annexe 48) à l'encontre de la requérante. Cette décision, notifiée à une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« est refusée au motif que :

Article 61/25-5, §1, 1° de la loi du 15.12.1980 : le ressortissant d'un pays tiers se trouve dans un des cas mentionnés à l'article 3, 5° à 10° de la loi du 15.12.1980.

Article 3, 7° de la loi du 15.12.1980 : 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.

Considérant qu'il ressort d'une note de la Sûreté de l'Etat datée du 04.02.2021, que l'intéressée est connue pour des activités de renseignement (espionnage) sur notre territoire.

Considérant que, vu les éléments ci-avant, l'intéressée est considérée comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale.

En conséquence, la demande de permis unique est refusée ».

2. Question préalable.

Il y a lieu de constater le défaut de la partie défenderesse à l'audience dûment convoquée, qui est censée acquiescer au recours, en application de l'article 39/59, § 2, de la loi du 15 décembre 1980.

Ce défaut ne dispense toutefois pas le Conseil de céans de vérifier la recevabilité de la demande (cfr. dans le même sens, C.E., arrêt n° 102.416 du 4 janvier 2002).

3. Exposé du moyen d'annulation.

3.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 3, alinéa 1^{er}, 7°, 61/25-5, §1^{er}, et 62 de 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 (ci-après : la loi du 29 juillet 1991), du « principe général de droit de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs, en vertu duquel tout acte administratif doit être fondé sur des motifs exacts en fait, pertinents et admissibles en droit », du « principe général de droit européen du respect des droits de la défense », des « principes de bonne administration et, parmi ceux-ci, du principe *audi alteram partem* ».

3.2. Dans une première branche, elle observe que la partie défenderesse fonde la motivation de l'acte attaqué sur une note de la sûreté de l'Etat du 4 février 2021 – dont elle cite un extrait – et reproduit un échange de message entre la partie défenderesse et la sûreté de l'Etat. A cet égard, elle rappelle que « l'article 3, al.1er, 7° de la loi du 15.12.1980 auquel renvoie l'article 61/25 de la même loi a été modifié par la loi du 24.02.2017, dont les travaux parlementaires évoquent la volonté du législateur de donner à la notion d' « ordre public » une portée qui ne varie pas selon le statut de séjour de l'étranger en cause

et qui soit conforme à la jurisprudence de la CJUE selon laquelle le recours à cette notion suppose en tout état de cause l'existence d'une menace actuelle, réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société », et se réfère à un arrêt du Conseil. En l'espèce, elle constate que la sûreté de l'Etat a indiqué que les informations concernant les « activités de renseignement » que la partie requérante aurait déployées concernent uniquement une période située entre 2012 et 2016, et précise que la sûreté de l'Etat mentionne qu'elle « ne dispose pas de renseignements concernant l'actualité des activités de renseignement dans le chef de l'intéressée ». Elle en déduit que ces informations mettent en cause l'actualité et la gravité de la menace qu'elle représente, ce que la partie défenderesse passe sous silence. Elle considère que la partie défenderesse ne saurait être considérée comme ayant établi l'existence d'une « menace actuelle, réelle et suffisamment grave » dans son chef et justifiant que son séjour lui soit refusé. Elle ajoute qu'elle a durablement été autorisée au séjour en Belgique entre 2013 et 2021, soit pendant et postérieurement à la période litigieuse au cours de laquelle la sûreté de l'Etat détenait des informations relatives à des activités de renseignement. A tout le moins, elle soutient que l'acte attaqué n'est pas valablement motivé « en ce que de sa motivation ne ressort aucunement qu'ait été dûment examiné le caractère actuel, réel et grave de la menace prétendument représentée par la requérante, au vu des éléments contenus au dossier administratif ». En outre, elle constate que la question de la réalité de la menace se pose également dès lors que la sûreté de l'Etat indique que les informations dont elle dispose « tendent fortement à indiquer » qu'elle aurait commis de tels actes, et fait valoir qu'en termes d'acte litigieux, la partie défenderesse « n'explique pas pour quelles raisons il peut être déduit de tels soupçons l'existence d'une menace réelle représentée par la requérante mais, plus encore, la motivation de la décision entreprise ne reflète-t-elle pas le contenu de la note de la Sûreté de l'Etat en ce qu'aux termes de cette décision, la partie adverse se limite à indiquer que « l'intéressée est connue pour des activités de renseignement », sans autre précision ou précaution ».

3.3. Dans une deuxième branche, la partie requérante expose tout d'abord des considérations théoriques et jurisprudentielles relatives au droit d'être entendue, et fait valoir que le fait que l'appréciation de sa dangerosité alléguée émane de la sûreté de l'Etat n'exonérerait pas la partie défenderesse de s'assurer de la compatibilité de l'acte attaqué avec le respect du droit d'être entendue. Elle observe qu'elle se trouve traitée bien plus défavorablement que si elle avait été condamnée pour de tels faits d'espionnage. Elle soutient que si on lui avait donné l'occasion de faire valoir ses observations, elle n'aurait pas manqué d'apporter à la connaissance de la partie défenderesse « tout élément de nature à convaincre de ce qu'elle n'est nullement coupable des faits dont on l'accuse, soit de contacter la Sûreté de l'Etat en vue, comme c'est l'usage, d'être informée des éléments (pouvant lui être communiqués) justifiant le contenu de la note litigieuse et de pouvoir faire valoir les arguments de nature à la disculper et à voir éventuellement levé le signalement qui constitue le fondement de la décision entreprise ». Elle précise que cette obligation de contact s'imposait d'autant plus à la partie défenderesse que « le fait de ne pas représenter une menace pour l'ordre public ne constitue pas une condition de fond spécifique à la délivrance de l'autorisation de séjour prévue aux articles 65/25 et suivants de la loi du 15.12.1980 (mais plutôt un motif pouvant justifier un refus de séjour) et que la requérante présente un extrait du casier judiciaire vierge (contenu au dossier administratif) et que, d'autre part, la décision entreprise lui cause particulièrement grief puisque, par celle-ci, il lui est refusé de poursuivre en Belgique non seulement son séjour, mais également ses activités professionnelles débutées voici près de 15 ans et poursuivies depuis de façon pratiquement ininterrompue ».

4. Discussion.

4.1.1. Sur le moyen unique, le Conseil rappelle que l'article 61/25-1 de la loi du 15 décembre 1980 inséré par l'article 7 de la loi du 22 juillet 2018 modifiant la loi du 15 décembre 1980, visant à transposer partiellement la Directive 2011/98/EU du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique, dispose comme suit : « Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux ressortissants de pays tiers qui introduisent une demande d'autorisation de travail, ou de renouvellement de cette autorisation, dans le Royaume auprès de l'autorité régionale compétente, à l'exception des ressortissants de pays tiers qui sont soumis aux dispositions du chapitre VIII, du chapitre VIIIbis et du chapitre VIIIter. L'introduction de cette demande vaut introduction d'une demande de séjour ».

L'article 61/25-4 de la même loi prévoit : « Sans préjudice des dispositions plus favorables prévues par le droit de l'Union ou les conventions internationales liant la Belgique, les dispositions de la présente section s'appliquent aux ressortissants de pays tiers qui introduisent une demande d'autorisation de travail conformément à l'article 61/25-1, alinéa 1er, et qui souhaitent séjourner ou séjourner dans le Royaume pour une période de plus de nonante jours ».

L'article 61/25-5 de la loi du 15 décembre 1980 dispose en son paragraphe 1^{er} : « *Le ressortissant de pays tiers visé à l'article 61/25-4, est autorisé à entrer et à séjourner plus de nonante jours sur le territoire du Royaume afin d'y travailler, ou son autorisation de séjour est renouvelée, pour autant que :* 1° *le ressortissant d'un pays tiers ne se trouve pas dans un des cas mentionnés à l'article 3, alinéa 1er, 5° à 10° ;* [...] ».

A cet égard, le Conseil relève que l'article 3, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi du 15 décembre 1980 dispose comme suit : « *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 rappelle également que l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante. L'obligation de motivation formelle n'implique que l'obligation d'informer les parties requérantes des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fut-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels des intéressées (C.E., 29 nov.2001, n° 101.283 ; C.E., 13 juil. 2001, n° 97.866).

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. Quant à ce contrôle, le Conseil souligne en outre 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 n'a pas donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui procède d'une erreur manifeste d'appréciation (cfr. dans le même sens : C.E., 6 juil. 2005, n°147.344).

4.1.2. En l'espèce, la partie défenderesse refuse la demande de permis unique au constat qu'il « *ressort d'une note de la Sûreté de l'Etat1 datée du 04.02.2021, que l'intéressée est connue pour des activités de renseignement (espionnage) sur notre territoire. Considérant que, vu les éléments ci-avant, l'intéressée est considérée comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale. En conséquence, la demande de permis unique est refusée* », se basant légalement à cet égard sur l'article 3, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi du 15 décembre 1980.

4.1.3. Le Conseil relève que l'article 3 précité 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, afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale (ci-après : la loi du 24 février 2017), 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 du 15 décembre 1980 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 du 15 décembre 1980, lequel comporte cette même notion « d'ordre public », a quant à lui 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 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, 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 ».

Aussi, s'il est vrai que cette interprétation a été donnée dans le cadre de l'article 21 de la loi du 15 décembre 1980, et donc dans le cadre d'une fin de séjour et non d'une demande de permis unique 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 tel est également l'intention du Législateur s'agissant de la notion « d'ordre public », rien ne permettant d'infirmer ce constat, surtout au vu du but poursuivi par la loi du 24 février 2017, 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 », usité dans l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980, 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 de l'arrêt Z. ZH. précité. En l'absence d'autres critères d'interprétation dégagés par le Législateur, le Conseil fait siens ces enseignements de la Cour de justice 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.

4.1.4. Or, en l'espèce, force est de constater que la partie défenderesse s'est uniquement fondée, au jour de l'adoption de l'acte attaqué, à savoir le 20 mai 2021, sur l'indication selon laquelle « il ressort d'une note de la Sûreté de l'Etat datée du 04.02.2021, que l'intéressée est connue pour des activités de renseignement (espionnage) sur notre territoire », sans pour autant qu'il ressorte de la motivation de la décision entreprise ou du dossier administratif en quoi le comportement personnel de la partie requérante constituerait une « menace actuelle, réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société », et ce d'autant plus que le rapport de la sûreté de l'Etat ne concerne que la période de 2012 à 2016. Partant, les griefs de la partie requérante, selon lesquels « la Sûreté de l'Etat a également indiqué que ces informations concernent « uniquement » une période située en 2012 et 2016 et a précisé, à la demande de la partie adverse, qu'elle « ne dispose pas de renseignements concernant l'actualité des activités de renseignement dans le chef de l'intéressée » ; Ces éléments d'information mettent clairement en cause l'actualité mais également la gravité de la menace prétendument représentée par la requérante ; or, aux termes de la décision entreprise, la partie adverse les passe totalement sous silence [...] Ce faisant, la partie adverse ne saurait être considérée comme ayant établi l'existence d'une « menace actuelle, réelle et suffisamment grave » représentée par la requérante et justifiant que son séjour lui soit refusé, au vu des éléments précités contenus au dossier [...] A tout le moins la décision n'est-elle pas valablement motivée en ce que de sa motivation ne ressort aucunement qu'ait été dûment examiné le caractère actuel, réel et grave de la menace prétendument représentée par la requérante, au vu des éléments contenus au dossier administratif », sont fondés.

Il s'ensuit qu'en affirmant que la partie requérante 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.

4.2. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique est fondé en sa première branche et suffit à l'annulation de la décision querellée.

5. Débats succincts.

5.1. Le recours en annulation ne nécessitant que des débats succincts, il est fait application de l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

5.2. Le Conseil étant en mesure de se prononcer directement sur le recours en annulation, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

6. Dépens.

Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie défenderesse.

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

Article 1^{er}

La décision de refus de séjour, prise le 20 mai 2021, est annulée.

Article 2

La demande de suspension est sans objet.

Article 3

Les dépens, liquidés à la somme de 186 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

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

Mme E. MAERTENS, présidente de chambre,

M. A. IGREK, greffier.

Le greffier, La présidente,

A. IGREK

E. MAERTENS