

## Arrêt

**n° 311 099 du 8 août 2024**  
**dans l'affaire X / I**

**En cause : X**

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître T. BARTOS**  
**Rue Sous-le-Château 13**  
**4460 GRACE-HOLLOGNE**

**contre:**

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

### **LE PRÉSIDENT F.F. DE LA 1ère CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 11 mars 2024, par X qui déclare être de nationalité érythréenne, tendant à l'annulation de l'interdiction d'entrée (annexe 13 sexies) prise à son encontre le 3 mars 2024.

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 (ci-après dénommée la « loi du 15 décembre 1980 »).

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu la demande et le consentement à recourir à la procédure purement écrite en application de l'article 39/73-2 de la loi précitée.

Vu l'ordonnance du 8 mai 2024 selon laquelle la clôture des débats a été déterminée au 16 mai 2024.

### **APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :**

#### **1. Faits pertinents de la cause.**

Le requérant indique être « *originnaire d'Erythrée* ».

Le 13 mars 2016, il se voit octroyer le statut de réfugié en Allemagne.

Le 2 mars 2024, il est contrôlé et entendu par la police des chemins de fer.

Le 3 mars 2024, un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue de son éloignement et une interdiction d'entrée de deux ans sont pris et notifiés au requérant.

L'interdiction d'entrée du 3 mars 2024 constitue l'acte attaqué. Elle est motivée comme suit :

« *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<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, la décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée, parce que :*

- 1° aucun délai n'est accordé pour le départ volontaire et;
- 2° l'obligation de retour n'a pas été remplie.

L'intéressé n'a pas obtempéré aux ordres de quitter le territoire qui lui ont été notifiés depuis 2021. Il n'a pas apporté la preuve qu'il a exécuté ces décisions.

La décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée de 2 ans, parce que :

L'intéressé n'a pas hésité à résider illégalement sur le territoire belge. Considérant l'ensemble de ces éléments et l'intérêt du contrôle de l'immigration, une interdiction d'entrée de 2 ans n'est pas disproportionnée.

L'intéressé déclare que sa sœur et sa cousine habitent en Belgique.

Notons qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que si le lien familial entre des partenaires, ainsi qu'entre parents et enfants mineurs est supposé, il n'en est pas de même dans la relation entre parents et enfants majeurs, ni entre parents majeurs. Dans l'arrêt *EZZOUHDI c. France* (13 février 2001), la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que « les rapports entre adultes ne bénéficieront pas nécessairement de la protection de l'article 8 sans que soit démontrée l'existence d'éléments supplémentaires de dépendance, autres que les liens affectifs normaux ». Or, l'intéressé ne démontre pas entretenir de liens particuliers de dépendance ni avoir des relations étroites avec sa sœur et sa cousine.

L'intéressé a été entendu le 02.03.2024 par la SPC et ne déclare pas avoir d'enfant mineur en Belgique, ni de problèmes médicaux. Cette décision ne constitue donc pas une violation de l'article 3 et 8 de la CEDH.

Ainsi, le délégué du Secrétaire d'Etat a tenu compte des circonstances particulières tel que prévu par l'article 74/11. »

## **2. Questions préalables.**

2.1. Dans sa note d'observations, sous un titre « *OBSERVATION LIMINAIRE QUANT À L'INTÉRÊT À AGIR DANS LE CHEF DU REQUÉRANT* », la partie défenderesse fait valoir ce qui suit :

« Il échet de relever que la décision attaquée dans le cadre du recours introductif d'instance, à savoir l'interdiction d'entrée datée du 3 mars 2024, a été adoptée sur la base de l'article 74/11 §1, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980, à la suite de la prise d'un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement sans délai accordé pour le départ volontaire.

Il s'agissait en effet d'un des motifs cumulatifs de l'adoption de l'interdiction d'entrée.

Or, à l'heure de la rédaction de la présente note ainsi qu'au vu des termes du recours introductif d'instance, le requérant ne semble pas avoir entrepris devant Votre Conseil, l'ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement, lui notifié au moyen d'une annexe 13septies.

Partant, la partie adverse s'interroge sur l'intérêt à agir du requérant quant à ce. »

2.2. Le fait que la partie requérante n'ait pas contesté l'ordre de quitter le territoire du 3 mars 2024 ne lui ôte pas tout intérêt à contester l'interdiction d'entrée du même jour sur des points qui ne lui imposent pas nécessairement d'avoir contesté avec succès ledit ordre de quitter le territoire. Le Conseil estime donc que la partie requérante, en l'espèce, a intérêt à son recours dirigé à l'encontre de l'interdiction d'entrée attaquée.

## **3. Exposé du moyen d'annulation.**

3.1. La partie requérante prend un moyen unique de la « violation de l'article et 8 (sic) de la Convention européenne des droits de l'homme (dénommée ci-après la 'CEDH') de l'article 74/11 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), combinée à la violation de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs contenue dans l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 et 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que du droit à être entendu. »

3.2. La partie requérante développe ce moyen dans les termes suivants :

« L'article 74/11 de la loi sur les étrangers prévoit que :

« [...] ».

L'article 74/11 de la loi du 15 décembre 1980 n'autorise pas l'adoption automatique d'une interdiction d'entrée. Il enjoint d'opérer une évaluation au cas par cas, qu'il encadre en fixant la durée maximale de l'interdiction d'entrée et en énumérant les diverses hypothèses dans lesquelles une interdiction d'entrée ne peut pas être édictée.

La durée de l'interdiction d'entrée doit être fixée en fonction des circonstances propres à chaque espèce. L'article 74/11, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que la durée de l'interdiction d'entrée est déterminée « en tenant compte de toutes les circonstances propres à chaque cas », tout en fixant deux délais maximums.

Le premier délai maximum, de trois ans, concerne le ressortissant de pays tiers qui ne répond pas aux conditions pour bénéficier d'un délai de départ volontaire ou qui n'a pas exécuté une décision d'éloignement antérieure. Le second délai maximum, de cinq ans, concerne le ressortissant de pays tiers qui a commis une fraude au séjour ou un mariage de convenance. Ce délai maximum de cinq ans peut être étendu au-delà pour l'étranger qui présente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

### 3.2.

L'interdiction d'entrée est un acte ayant une portée juridique propre qui ne se confond pas avec celle de l'ordre de quitter le territoire. L'objet de ces décisions est différent. Il en est de même des motifs justifiant leur adoption. En conséquence, l'interdiction d'entrée cause un grief distinct de celui résultant de l'ordre de quitter le territoire.

La décision de retour contraint l'étranger à s'éloigner de la Belgique et l'interdiction d'entrée l'empêche d'y revenir. En outre, l'importance du grief, causé par l'interdiction d'entrée, dépend de la durée pour laquelle elle est imposée.

Dès lors que l'interdiction d'entrée était de nature à affecter de manière défavorable et distincte de l'ordre de quitter le territoire les intérêts du requérant, son droit à être entendu impliquait que la partie défenderesse l'invite à exposer également son point de vue au sujet de cette interdiction avant de l'adopter (voir en ce sens : C.E. n° 233.257 du 15 décembre 2015).

Or, bien que retenu par la police des chemins de fer, le requérant n'a pas été invité à s'exprimer sérieusement et en détail sur sa situation. Les décisions ne contiennent ainsi aucun détail à ce sujet et pourraient être opposées à tout étranger en séjour précaire.

Dans l'arrêt « M.G. et N.R. » prononcé le 10 septembre 2013 (C383/13), la Cour de Justice de l'Union européenne a précisé que « selon le droit de l'Union, une violation des droits de la défense, en particulier du droit d'être entendu, n'entraîne l'annulation de la décision prise au terme de la procédure administrative en cause que si, en l'absence de cette irrégularité, cette procédure pouvait aboutir à un résultat différent [...] ».

Pour qu'une telle illégalité soit constatée, il incombe en effet au juge national de vérifier, lorsqu'il estime être en présence d'une irrégularité affectant le droit d'être entendu, si, en fonction des circonstances de fait et de droit spécifiques de l'espèce, la procédure administrative en cause aurait pu aboutir à un résultat différent du fait que les ressortissants des pays tiers concernés auraient pu faire valoir des éléments de nature à [changer le sens de la décision] ».

Dans un arrêt C-166/13, rendu le 5 novembre 2014, la Cour de Justice de l'Union européenne a indiqué que le droit d'être entendu « fait [...] partie intégrante du respect des droits de la défense, principe général du droit de l'Union. Le droit d'être entendu garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts » (§§ 45 et 46). Elle précise toutefois que « L'obligation de respecter les droits de la défense des destinataires de décisions qui affectent de manière sensible leurs intérêts pèse ainsi en principe sur les administrations des États membres lorsqu'elles prennent des mesures entrant dans le champ d'application du droit de l'Union ».

Par conséquent, les droits de la défense du requérant, notamment le principe 'audi alteram partem', ont été mis à mal dans le cas d'espèce.

Le droit d'être entendu n'a pas été respecté alors que le requérant disposait d'éléments à faire valoir par rapport à sa situation administrative. Plus spécifiquement, même si l'interdiction d'entrée est limitée au territoire belge, les autorités allemandes pourraient constater la prise de cette interdiction d'entrée eu égard aux bases de données européennes communes.

*Cette interdiction d'entrée pourrait affecter négativement la prolongation de son permis de séjour sur le territoire allemand en ce que les autorités allemandes pourraient considérer qu'il constitue un danger pour l'ordre public en raison de la prise même d'une interdiction d'entrée sur le territoire d'un état qui applique l'Etat Schengen (la Belgique).*

*En outre, l'interdiction d'entrée constitue un obstacle à son droit à bénéficier d'une vie privée et familiale, et notamment à son droit à non seulement rendre visite à sa famille proche qui se trouve sur le territoire d'un autre état membre de l'Union européenne, mais également à introduire une demande de regroupement familial entre personnes majeures.*

*En effet, le requérant était sur le territoire belge, notamment pour envisager une procédure de regroupement familial avec l'une de ses soeurs.*

*Par conséquent, il apparaît que l'interdiction d'entrée pourrait affecter son permis de séjour sur le territoire allemand (si les autorités allemandes venaient à considérer que le requérant constitue un danger pour l'ordre public en raison de la prise de cette interdiction d'entrée) et constituer un obstacle lors de l'introduction de la procédure de regroupement familial avec sa soeur majeure.*

*La prise en compte de ces informations aurait pu donner un résultat différent si le requérant avait été entendu quant à la prise de l'interdiction d'entrée.*

3.3.

*Enfin, la partie requérante fait grief à la partie défenderesse d'avoir opté pour une sanction sévère, à savoir une interdiction d'entrée d'une durée de deux ans, sans préciser le rapport entre la gravité des faits et la sanction infligée.*

*A suivre le raisonnement de la partie adverse, le simple fait de venir sans visa ou passeport sur le territoire et de n'y avoir pas d'adresse justifierait un bannissement de celui-ci durant deux ans, ce qui est constitutif d'erreur manifeste.*

*L'interdiction d'entrée étant illégale, doit être annulée. »*

#### **4. Discussion.**

4.1. Sur le moyen unique, en lien avec ce qui a été exposé au point 2.2. ci-dessus, le Conseil relève tout d'abord que la partie requérante ne conteste pas le fondement même de l'acte attaqué, à savoir :

*« Article 74/11, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, la décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée, parce que :*

- 1° aucun délai n'est accordé pour le départ volontaire et;
- 2° l'obligation de retour n'a pas été remplie. »

4.2.1. Le Conseil rappelle qu'aux termes de l'article 74/11, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980, « 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. [...] ».

Dans un arrêt C-166/13, rendu le 5 novembre 2014, la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après: la CJUE) a indiqué que le droit d'être entendu « fait [...] partie intégrante du respect des droits de la défense, principe général du droit de l'Union. Le droit d'être entendu garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts [...]. L'obligation de respecter les droits de la défense des destinataires de décisions qui affectent de manière sensible leurs intérêts pèse ainsi en principe sur les administrations des États membres lorsqu'elles prennent des mesures entrant dans le champ d'application du droit de l'Union [...] » (§§ 45, 46 et 50).

4.2.2. En l'espèce, l'acte attaqué a été pris sur la base de l'article 74/11 de la loi du 15 décembre 1980. Or, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 que cette disposition constitue la transposition en droit belge de l'article 11 de la directive 2008/115/CE (Doc. Parl., Ch., 53 (2011-2012), 1825/001, p. 23). Il peut dès lors être considéré qu'il s'agit de mesures « entrant dans le champ d'application du droit de l'Union ».

Dans l'arrêt « M.G. et N.R », rendu le 10 septembre 2013, la CJUE a précisé que « [...] selon le droit de l'Union, une violation des droits de la défense, en particulier du droit d'être entendu, n'entraîne l'annulation de la décision prise au terme de la procédure administrative en cause que si, en l'absence de cette irrégularité, cette procédure pouvait aboutir à un résultat différent [...]. Pour qu'une telle illégalité soit constatée, il incombe en effet au juge national de vérifier, lorsqu'il estime être en présence d'une irrégularité affectant le droit d'être entendu, si, en fonction des circonstances de fait et de droit spécifiques de l'espèce, la procédure administrative en cause aurait pu aboutir à un résultat différent du fait que les ressortissants des pays tiers concernés auraient pu faire valoir des éléments de nature à [changer le sens de la décision] » (CJUE, 10 septembre 2013, C-383/13, points 38 et 40).

Dans un arrêt, rendu le 11 décembre 2014, la CJUE a indiqué que « la règle selon laquelle le destinataire d'une décision faisant grief doit être mis en mesure de faire valoir ses observations avant que celle-ci soit prise a pour but que l'autorité compétente soit mise à même de tenir utilement compte de l'ensemble des éléments pertinents. Afin d'assurer une protection effective de la personne concernée, elle a notamment pour objet que cette dernière puisse corriger une erreur ou faire valoir tels éléments relatifs à sa situation personnelle qui militent dans le sens que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu [...]. [...] Il résulte de ce qui précède que le droit d'être entendu avant l'adoption d'une décision de retour doit permettre à l'administration nationale compétente d'instruire le dossier de manière à prendre une décision en pleine connaissance de cause et de motiver cette dernière de manière appropriée, afin que, le cas échéant, l'intéressé puisse valablement exercer son droit de recours. [...] » (CJUE, C249/13, 11 décembre 2014, Khaled Boudjlida, points 34, 36-37 et 59). Eu égard à la finalité de ce principe général de droit, l'autorité compétente doit, pour statuer en pleine connaissance de cause, procéder à une recherche minutieuse des faits, recueillir des renseignements nécessaires à la prise de décision et prendre en considération tous les éléments du dossier (dans le même sens : C.E, 19 février 2015, n°230.257).

4.3. La partie requérante a été entendue par la police le 2 mars 2024. La décision attaquée le précise d'ailleurs. Le formulaire utilisé, qui figure au dossier administratif, ne fait toutefois état que de l'éventualité de l'adoption d'un ordre de quitter le territoire mais non d'une interdiction d'entrée. Aucune des questions posées n'apparaît par ailleurs afférente spécifiquement à l'éventualité de l'adoption d'une interdiction d'entrée.

Il ne ressort donc pas du dossier administratif que la partie défenderesse a donné la possibilité à la partie requérante de faire connaître son point de vue quant à l'éventuelle adoption de l'interdiction d'entrée attaquée, qui constitue une décision unilatérale, prise par la partie défenderesse à la suite d'un ordre de quitter le territoire.

C'est à bon droit que la partie requérante expose dans sa requête que « *L'interdiction d'entrée est un acte ayant une portée juridique propre qui ne se confond pas avec celle de l'ordre de quitter le territoire. L'objet de ces décisions est différent. Il en est de même des motifs justifiant leur adoption. En conséquence, l'interdiction d'entrée cause un grief distinct de celui résultant de l'ordre de quitter le territoire. La décision de retour contraint l'étranger à s'éloigner de la Belgique et l'interdiction d'entrée l'empêche d'y revenir.* »

Le Conseil fait sien l'enseignement du Conseil d'Etat qui dans son arrêt n° 259.980 du 3 juin 2024<sup>1</sup>, a, statuant en cassation administrative, dit pour droit que :

« *L'interdiction d'entrée, régie par l'article 11 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 et par les articles 74/11 et 74/12 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui en assurent la transposition en droit interne, peut être qualifiée de mesure accessoire d'une décision de retour, tel un ordre de quitter le territoire, dans la mesure où une telle interdiction ne peut être prise sans qu'un ordre de quitter le territoire ait été adopté. ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.980 XI - 23.566 -9/11*

*La Cour de justice de l'Union européenne a cependant souligné le caractère distinct de ces deux décisions, qui ressort « clairement de l'économie de cette directive », la décision de retour « tirant les conséquences de l'illégalité du séjour initial » tandis que l'interdiction d'entrée « concerne un éventuel séjour ultérieur en rendant celui-ci illégal ». Celle-ci est « censée compléter une décision de retour, en interdisant à l'intéressé pour une durée déterminée [...] après son départ du territoire des États membres, d'entrer à nouveau sur ce territoire et d'y séjourner ensuite » (arrêt M. O., C-225/16, du 26 juillet 2017, points 45 et 50, ECLI:EU:C:2017:590).*

<sup>1</sup> Arrêt très récent donc et postérieur à la jurisprudence du Conseil cité par la partie défenderesse dans sa note d'observations.

*En conséquence, l'interdiction d'entrée cause un grief distinct de celui résultant de l'ordre de quitter le territoire. La décision de retour contraint l'étranger à s'éloigner de Belgique et l'interdiction d'entrée l'empêche d'y revenir.*

*En outre, l'importance du grief, causé par l'interdiction d'entrée, dépend de la durée pour laquelle elle est imposée. Le droit à être entendu implique donc que l'étranger puisse faire valoir ses observations, de manière utile et effective, au sujet de l'interdiction d'entrée, d'autant qu'aux termes de l'article 74/11, § 1er, alinéa 1er, et § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, « [l]a durée de l'interdiction d'entrée est fixée en tenant compte de toutes les circonstances propres à chaque cas » et « [l]e ministre ou son délégué peut s'abstenir d'imposer une interdiction d'entrée, dans des cas particuliers, pour des raisons humanitaires».*

*En considérant que « rien n'impose à la partie [adverse] d'avertir [la partie requérante] de la prise d'une interdiction d'entrée et de l'entendre spécifiquement quant à ce », le Conseil du contentieux des étrangers a donc méconnu la portée du droit d'être entendu. »* (le Conseil souligne)

4.4. La partie requérante expose au point 3.2. de sa requête (reproduit ci-dessus), ce que, si la possibilité d'être entendue sur l'adoption éventuelle d'une interdiction d'entrée lui avait été donnée, elle aurait fait valoir.

Le Conseil constate qu'il ne peut être exclu que la procédure administrative en cause aurait pu aboutir à un résultat différent si la partie requérante avait pu faire valoir ces éléments. Rappelons qu'il n'appartient en effet pas au Conseil de substituer son appréciation à celle de la partie défenderesse. Il convient de souligner encore que l'importance du grief, causé par les interdictions d'entrée, dépend des durées pour lesquelles elles sont imposées (Voir en ce sens, C.E. n° 233.257 du 15 décembre 2015).

Sans se prononcer sur ces éléments, le Conseil ne peut donc que constater que la partie défenderesse a méconnu le droit d'être entendu de la partie requérante, en ne lui donnant pas la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue avant l'adoption de l'interdiction d'entrée attaquée, qui constitue une décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts.

4.5. S'agissant de l'argumentation figurant dans la note d'observations de la partie défenderesse selon laquelle « *le requérant n'a pas intérêt à son argumentaire dès lors qu'il ne fait valoir aucun élément pertinent qui aurait été susceptible de changer la donne. En effet, ses craintes quant à une certaine appréciation de la décision litigieuse par les autorités allemandes ne relèvent que de pures supputations nullement étayées par un quelconque élément objectivement vérifiable* », force est de constater qu'il s'agit là, en quelque sorte, d'une motivation *a posteriori* de l'acte attaqué, qui ne peut être admise.

4.6. Il résulte de ce qui précède que le moyen est dans la mesure exposée ci-dessus fondé et suffit à l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres développements du moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation de cet acte aux effets plus étendus.

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

**Article unique.**

L'interdiction d'entrée, prise le 3 mars 2024, est annulée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le huit août deux mille vingt-quatre par :

G. PINTIAUX, Président F. F., juge au contentieux des étrangers

E. TREFOIS, Greffière.

La greffière,

Le président,

E. TREFOIS

G. PINTIAUX