

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.530 du 20 septembre 2021

A. 230.650/XI-22.952

En cause : **XXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique ANDRIEN, avocat,
Mont Saint-Martin 22
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 522/14
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 avril 2020, XXX a sollicité la cassation de l'arrêt n° 234.887 du 6 avril 2020 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 238.989/VII.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 13.734 du 17 juin 2020 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Une ordonnance du 4 août 2021 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 6 septembre 2021 et le rapport a été notifié aux parties. Celles-ci ont été averties que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre, en application de l'article 90, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Dominique Andrien, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Alissia Paul, *loco* M^e Elisabeth Derriks, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

Il ressort des constatations opérées par l'arrêt attaqué que le 31 octobre 2019, le requérant a introduit une requête tendant à la suspension et à l'annulation d'un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement et d'une interdiction d'entrée du 23 octobre 2019.

Par un arrêt n° 234.887 du 6 avril 2020, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté la requête en suspension et en annulation. Il s'agit de l'arrêt attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 47 de la

Charte des droits fondamentaux de l'Union, de l'article 11 de la directive 2008/115 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, lu en conformité avec ses considérants 6, 13 et 20, des articles 39/2, 39/56, 39/65, 62 et 74/11 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers, du principe de proportionnalité, déduit des considérants 13 et 20 de la « directive retour » et du principe général du droit de l'Union européenne selon lequel les décisions prises en vertu de la « directive retour » doivent tenir compte de critères objectifs, déduit du considérant 6 de celle-ci.

Dans un premier grief, il affirme qu' « une chose est la prise de l'interdiction [d'entrée], autre chose est la fixation de sa durée » et qu' « à cet égard, le motif tenu pour admissible par le [premier juge] ne permet pas de la justifier » car il « repose sur un ensemble de deux éléments », étant l'atteinte à l'ordre public et l'illégalité du séjour, qui « sont donc cumulatifs, complémentaires et indissociables » de sorte qu'un des deux ne peut, comme le fait le premier juge, être qualifié de surabondant. Il fait valoir qu'à l'appui du recours qu'il a formé devant le Conseil du contentieux des étrangers, il a contesté le motif tenant à l'illégalité de son séjour en faisant valoir qu'il « ne résidait pas illégalement sur le territoire, y étant admis durant trois mois ». Il reproche à l'arrêt attaqué de ne pas rencontrer cet argument. Le requérant affirme que le motif pris de l'illégalité de son séjour « n'est pas établi », ce qui « suffit à contredire » l'appréciation selon laquelle les deux motifs qui fondent l'adoption à son égard d'une interdiction d'entrée motivent valablement la durée de cette mesure. Le requérant reproche encore à l'arrêt querellé d'être « contradictoire » en ce qu'il décide que la partie requérante n'a pas valablement contesté les deux éléments qui fondent l'adoption d'une interdiction d'entrée à son encontre alors qu'il a contesté l'illégalité de son séjour et que « les développements qui précèdent », auxquels le premier juge renvoie pour soutenir une telle affirmation, ne concernent pas la question de l'illégalité du séjour mais les arguments qu'il avait fait valoir pour critiquer le motif relatif à l'atteinte à l'ordre public. Enfin, le requérant observe que l'arrêt tient pour admissible que la partie adverse considère que les faits ont un caractère frauduleux sur base du rapport administratif de contrôle et note que « l'usage de la fraude permet de justifier une durée d'interdiction supérieure à cinq ans, alors qu'elle est ici de trois ans ». En conclusion, il avance que le premier juge n'a pu légalement décider, sur la base des considérations que retient l'arrêt, que celles-ci suffisent à justifier légalement la durée de l'interdiction d'entrée de sorte que l'arrêt querellé viole les articles 39/2, 39/65, 62 et 74/11 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Dans un second grief, le requérant reproche à l'arrêt attaqué de laisser sans réponse l'argument selon lequel la loi ne contient aucune indication précise quant au choix entre le minimum et le maximum de la durée de l'interdiction d'entrée en méconnaissance des principes énoncés aux considérants 6, 13 et 20 de la « directive retour ». Il soutient qu'il avait intérêt à invoquer ces considérants de la directive « qui énoncent également des principes qui prévalent à son application et à son interprétation [...], en l'occurrence de son article 11 qui régit l'interdiction d'entrée ». Il affirme que « pour l'essentiel, l'arrêt ne répond pas de la sorte au grief déduit de la violation des principes précités et n'est donc pas motivé en conformité avec les articles 39/2, 39/56, 39/65 et 74/11 de la loi ni avec ces principes ». Il fait valoir que la réponse du juge selon laquelle la loi ne contient aucune indication quant au choix entre le minimum et le maximum de la durée de l'interdiction d'entrée a pour conséquence que l'autorité n'est pas tenue par le moindre critère objectif et transparent pour déterminer cette durée. Il avance qu'une telle réponse méconnaît l'article 11 de la directive, tel qu'interprété par les principes énoncés aux considérants 6, 13 et 20. Il soutient encore que l'arrêt attaqué méconnaît le droit à un recours effectif et équitable à défaut « de justifier la durée de la rétention sur base de critères objectifs et transparents ». Il fait valoir que la Cour de justice de l'Union européenne a décidé que « conformément au considérant 6 de la directive 2008/115, les décisions prises en vertu de cette directive devraient l'être au cas par cas et tenir compte de critères objectifs (arrêt Mahdi du 5 juin 2014, affaire C-146/14, pt. 70) » et se réfère également à un arrêt du 11 juin 2015 (C-554/13). Le requérant demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de Justice de l'Union européenne.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse répond que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 11 de la directive 2008/115, le requérant ne soutenant pas que cette disposition n'aurait pas été correctement transposée dans le droit interne. Elle est d'avis que le moyen est également irrecevable en ce qu'il invoque la violation de considérants de cette directive, les considérants d'une directive n'ayant pas de valeur contraignante et servant uniquement à en préciser les objectifs. Elle considère qu'au demeurant le moyen est à cet égard inopérant, le requérant s'abstenant de critiquer les motifs de l'arrêt attaqué par lesquels le premier juge décide que « l'invocation » de ces considérants « est inopérante ». Elle conteste encore la recevabilité du moyen en tant qu'il est pris de la violation des articles 39/2, 39/65, 62 et 74/11 de la loi du 15 décembre 1980 précitée et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à défaut pour le requérant d'exposer en quoi ces dispositions auraient été violées. En tant que le moyen est pris de la violation de l'article 62 de la loi du 15

décembre 1980 précitée, la partie adverse répond que cette disposition n'est pas applicable au Conseil du contentieux des étrangers, qui n'est pas une autorité administrative. Elle fait valoir que le moyen invite en réalité le Conseil d'Etat à substituer son appréciation à celle du premier juge, qui a considéré que les motifs qui fondent la durée de l'interdiction d'entrée n'ont pas été « valablement » contestés, ce qui ne se peut en cassation. Enfin, la partie adverse répond que sont nouveaux et partant irrecevables les griefs relatifs à la violation de l'article 11 de la directive 2008/115, déduits des considérants 6, 13 et 20 de cette directive et du principe général du droit de l'Union selon lequel les décisions prises en vertu de la « directive retour » doivent tenir compte de critères objectifs, lui-même déduit du sixième considérant de cette directive.

Quant au bien-fondé du moyen, la partie adverse constate que le requérant ne formule aucune critique à l'encontre des motifs de l'arrêt relatifs à l'adoption d'une interdiction d'entrée à son encontre et que ses griefs sont exclusivement dirigés contre les motifs relatifs à la durée de cette mesure. La partie adverse répond encore que le premier juge n'a pas considéré que le requérant n'avait pas contesté le motif relatif à l'illégalité de son séjour mais qu'il ne l'avait pas contesté « valablement », ce qui constitue une appréciation souveraine en fait à laquelle il n'appartient pas au juge de cassation de substituer la sienne. Elle ajoute que « le requérant n'a d'ailleurs pas démontré la légalité de son séjour de sorte que son grief repose sur une affirmation purement péremptoire et donc dénuée d'intérêt ». Enfin, la partie adverse soutient, en ce qui concerne le second grief, que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 11 de la directive 2008/115, dès lors que le requérant ne l'a pas soumis devant le premier juge et que la question préjudicielle n'a pas d'intérêt dès lors qu'elle repose sur une disposition dont la violation n'a pas été invoquée devant le premier juge. A titre surabondant, la partie adverse constate que la loi impose à l'autorité de prendre en considération l'ensemble des considérations propres à chaque cas pour la détermination de la durée de l'interdiction d'entrée et de motiver sa décision, ce qui suffit à assurer la prévisibilité de la mesure. Elle souligne que l'article 11 de la directive 2008/115 du 16 décembre 2008 n'impose pas d'autre condition. Elle fait valoir que « Sauf à tenter de remettre en cause *contra legem* le pouvoir d'appréciation discrétionnaire que cette directive confère aux autorités [...], les dispositions de celle-ci ne sauraient en outre être interprétées comme imposant des critères objectifs pour la fixation de la durée de l'interdiction ».

La partie requérante considère que les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse ne sont pas fondées, car « la conformité du droit belge avec la directive retour était soulevée en instance où la question préjudicielle était

suggérée dans le dispositif ». Elle souligne également que « l'arrêt se prononce lui-même sur l'applicabilité des considérants de la directive, dont les dispositions doivent être lues en conformité » et fait valoir que les « développements du moyen permettent de comprendre en quoi les dispositions visées sont méconnues par l'arrêt entrepris, en ce compris l'article 62 §2 de la loi, qui s'applique certes à l'administration, mais que l'arrêt juge à tort respecté par celle-ci ». S'agissant du premier grief, il soutient qu'il n'invite pas le Conseil d'État à substituer sa propre appréciation des faits à celle du premier juge et que le grief est de pure légalité. S'agissant du second grief, il estime qu'il n'est pas nouveau « puisque la conformité du droit interne à l'article 11 de la directive était déjà soulevée dans le dispositif du recours ». Il note qu'il a intérêt à invoquer les « considérants de la directive » dès lors qu'ils « ne font pas que préciser les objectifs de la directive, mais énoncent également des principes qui prévalent à son application et à son interprétation [...], en l'occurrence de son article 11 qui régit l'interdiction d'entrée ».

IV.2. Appréciation du premier grief

L'obligation de motivation à laquelle est tenu le Conseil du contentieux des étrangers en application de l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, requiert qu'il réponde aux arguments des parties et qu'il leur permette de comprendre pourquoi il a statué de la sorte. Un arrêt est ainsi régulièrement motivé s'il répond, explicitement ou implicitement, à toute demande, toute exception, toute défense et tout moyen formulé par les parties, le juge n'étant cependant pas tenu de les examiner un à un mais il suffit que, de l'ensemble de la décision, apparaissent les raisons pour lesquelles la demande, l'exception, la défense ou le moyen ont été accueillis ou rejetés.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, le grief est bien recevable en tant qu'il invoque la violation de cette disposition, la requête reprochant clairement au premier juge de ne pas s'être prononcé sur le moyen contestant l'illégalité du séjour du requérant. De la sorte, la requête explique à suffisance la manière dont le requérant estime que l'arrêt attaqué viole l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Dans son recours devant le Conseil du contentieux des étrangers, le requérant soutenait qu'il « ne résidait pas illégalement sur le territoire, y étant admis durant trois mois ». Il précisait également qu'il « n'avait pas à régulariser sa situation par une demande de séjour ou d'asile ; arrivé depuis cinq jours, il était en séjour

régulier durant trois mois » et exposait qu'il « n'est pas établi ni allégué qu'il soit soumis à l'obligation prescrite par l'article 5 de la loi [du 15 décembre 1980] ».

L'arrêt attaqué observe, en son point 4.2.3., « que la partie défenderesse fonde la durée de l'interdiction d'entrée [...] sur le motif que "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 de 3 ans n'est pas disproportionnée". Or, ces motifs qui, au vu des développements qui précèdent, n'ont pas été valablement contestés en termes de requête, suffisent à justifier la durée de l'interdiction d'entrée prise à l'égard du requérant ».

Le premier juge ne répond, toutefois, pas, ne serait-ce qu'implicitement, à l'argumentation contestant l'illégalité du séjour soulevée par le requérant dans son recours et méconnaît, en conséquence, l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Le premier grief du moyen unique est, dans cette mesure, fondé et suffit à entraîner la cassation de l'arrêt attaqué.

V. Dépens et indemnité de procédure

La partie requérante demande la condamnation de la partie adverse à une indemnité de procédure de 1.400 euros

Dès lors que la partie requérante a obtenu gain de cause, il y a lieu de lui octroyer une indemnité de procédure de 700 euros, la partie requérante n'invoquant aucun élément concret justifiant de s'écarter de ce montant de base.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêt n° 234.887 rendu le 6 avril 2020 par le Conseil du contentieux

des étrangers, en cause de XXX (affaire n° 238.989/VII), est cassé.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil du contentieux des étrangers et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

La cause est renvoyée devant une chambre du Conseil du contentieux des étrangers autrement composée.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 20 septembre 2021 par :

Nathalie Van Laer,
Xavier Dupont,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer