

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.579 du 24 mai 2023

A. 231.832/XI-23.206

En cause : **XXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Julien HARDY, avocat,
rue de la Draisine 2/004
1348 Louvain-La-Neuve,

contre :

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

Par une requête introduite le 22 septembre 2020, la partie requérante sollicite la cassation de l'arrêt n° 240.440 du 2 septembre 2020 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 245.296/III.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.055 du 23 novembre 2020 a déclaré le recours en cassation admissible.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain Lefebvre, 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. Le rapport a été notifié à la partie requérante.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 2 mars 2023, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 24 avril 2023. Le rapport a été notifié à la partie adverse.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Joséphine Paquot, *loco* M^e Julien Hardy, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Konstantin de Haes, *loco* M^e Elisabeth Derriks, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu 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 de l'arrêt attaqué que la partie requérante serait arrivée sur le territoire belge en 2006, qu'elle a fait l'objet de plusieurs condamnations pénales depuis lors et que la partie adverse a, le 25 février 2020, adopté à son encontre une décision de fin de séjour fondée sur l'article 44*bis*, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Par l'arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté le recours en annulation et en suspension introduit contre cette décision.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, unique, de la violation de l'obligation de motivation consacrée par l'article 149 de la Constitution et par 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, de l'article 44*bis* de cette même loi, de la foi due aux actes et des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil.

Après avoir cité le contenu des dispositions dont elle invoque la violation, elle expose, dans une première branche, qu'alors qu'elle affirmait que les faits pour lesquels elle avait été condamnée ne revêtaient pas un degré de gravité suffisant pour être retenus dans le cadre de l'article 44bis, § 2, le Conseil du contentieux des étrangers rejette la critique en se référant au caractère non-exhaustif des exemples donnés dans le cadre des travaux préparatoires, sans pour autant affirmer qu'il s'agit en l'espèce de « raisons graves d'ordre public », et en donnant à cette notion des contours particulièrement flous ; qu'en aucun moment, le Conseil du contentieux des étrangers n'affirme que les faits retenus par la partie adverse constituent des « raisons graves d'ordre public » au sens de l'article 44bis, § 2, précité ; que le Conseil du contentieux des étrangers ne motive pas valablement sa décision et viole l'article 44bis, § 2, car il ne répond pas au grief invoquant le fait que les conditions prévues par cette disposition ne sont pas remplies ; que l'arrêt attaqué ne se fonde pas sur des motifs suffisants et respectueux de cette disposition légale ; que le fait de se référer au caractère non-exhaustif de la liste reprise dans les travaux préparatoires ne peut suffire à considérer que les faits relatifs à la partie requérante suffisent, *a fortiori* au vu de la différence manifeste entre la gravité des faits repris dans cette liste et ceux pour lesquels elle a été condamnée ; que la référence aux conditions visées par l'article 45 de la loi ne suffit pas davantage dès lors que ces conditions s'appliquent à tous les seuils visés à l'article 44bis et à l'article 43 de la loi et constituent donc des conditions « minimales » ; que considérer qu'en raison du caractère non-exhaustif des exemples repris dans les travaux préparatoires, tous types de faits peuvent constituer des faits suffisamment graves revient à méconnaître l'article 44bis, § 2, et le seuil de protection particulier qu'il prévoit ; que, comme le Conseil du contentieux des étrangers l'indique, la gradation existant entre les notions de « raisons » et de « raisons graves » empêche de confondre celles-ci ; que c'est pourtant ce que fait le Conseil du contentieux des étrangers ; et qu'en outre, les faits mis à sa charge sont loin d'atteindre le seuil tracé par les exemples issus du droit de l'Union et cités par le juge *a quo*.

Elle réplique qu'elle avait manifestement invoqué devant le juge *a quo* que « la partie défenderesse ne motive pas dûment des 'raisons graves d'ordre public' » et que « les infractions pour lesquelles le requérant a été condamnées ne correspondent pas aux exemples cités par le législateur » ; qu'elle exposait également que « la partie défenderesse n'a pas tenu compte du fait que la qualité de dirigeant n'a pas été retenue, que la période infractionnelle est limitée, et qu'il n'est pas question d'une organisation criminelle d'une ampleur telle que celle entendue par le législateur » ; que la partie requérante ne s'est manifestement pas limitée à dire que les faits n'étaient pas ceux visés par le législateur ; qu'elle s'est référée aux travaux

préparatoires car ceux-ci offrent un éclairage sur ceux que signifient les termes « raisons graves d'ordre public » ; qu'elle s'est référée aux exemples donnés par le législateur pour situer le seuil de gravité requis, et a exposé que les faits mis à sa charge n'y « correspondent pas » ; qu'elle a précisé les éléments particuliers à prendre en compte pour une évaluation « *in concreto* » de ce dont elle s'était rendue coupable ; qu'elle ne s'est pas bornée à dire qu'elle n'avait pas été condamnée pour des faits identiques à ceux visés par le législateur ; qu'en tout état de cause, le Conseil du contentieux des étrangers ne pouvait pas se borner à considérer que la liste des faits repris dans les travaux préparatoires n'est pas exhaustive ; que ce n'est pas parce qu'une liste n'est pas exhaustive que les faits mis à la charge de la partie requérante peuvent être qualifiés de « raisons graves d'ordre public » ; qu'elle contestait que les éléments mis à sa charge constituent de telles raisons ; que le juge *a quo* ne motive pas que tel serait bien le cas ; que la critique n'est donc pas invoquée pour la première fois en cassation ; que le Conseil du contentieux des étrangers ne répond pas, fût-ce implicitement, à ses arguments ; que l'arrêt n'expose, ni explicitement ni implicitement, que les faits mis à la charge de la partie requérante correspondent au seuil visé par l'article 44bis, § 2, de la loi ; qu'il ne saurait être admis qu'il fût répondu de manière à ce point implicite à un argument central de son recours ; que le seuil prévu par l'article 44bis, § 2, de la loi ne se confond pas avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui vise uniquement à protéger la vie privée et familiale ; que l'article 44bis, § 2, de la loi impose une analyse distincte de celle qu'impose l'article 8, précité ; et que ce n'est donc pas parce que le juge conclut au respect de l'article 8 de la Convention qu'il conclut nécessairement au respect de l'article 44bis, § 2, de la loi et qu'il répond à toutes les critiques qu'elle a formulées.

Elle soutient, dans une seconde branche, que le Conseil du contentieux des étrangers viole la foi due à la requête déposée devant lui en affirmant que « la gravité des infractions n'est pas remise en cause par le requérant », puisque, comme il l'a déjà exposé, la partie requérante remettait en cause la gravité des faits, et particulièrement le fait qu'ils atteignaient le seuil de gravité visé par le législateur.

Elle réplique qu'elle se réfère à l'extrait de son recours en annulation cité dans le cadre de la première branche de son recours en cassation ; qu'en faisant valoir devant le Conseil du contentieux des étrangers que les faits mis à sa charge ne correspondent pas aux « raisons graves d'ordre public » entendues par le législateur, elle conteste manifestement le fait que le seuil de gravité visé par l'article 44bis, § 2, de la loi serait atteint ; qu'elle se prévalait du fait que les faits mis à sa charge ne sont pas « suffisamment » graves pour être retenus dans le cadre de l'article 44bis, § 2 ; qu'en l'espèce, il n'est pas question de « raisons graves d'ordre public » ; et que le

Conseil du contentieux des étrangers méconnaît l'argumentation de la partie requérante en affirmant que « la gravité des infractions n'est pas remise en cause par le requérant ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la première branche

L'obligation de motivation prévue par l'article 149 de la Constitution et par 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 est une obligation de forme, étrangère à la valeur ou à la pertinence des motifs de la décision, à laquelle il est satisfait si le juge a répondu explicitement ou implicitement à toute demande, toute exception, toute défense et tout moyen formulés par les parties. Il n'est pas tenu d'examiner un à un les arguments invoqués mais il suffit que, de l'ensemble de la décision, apparaissent les raisons pour lesquelles ils sont rejetés.

En l'espèce, la partie requérante dénonçait dans la première branche du moyen unique de son recours en annulation une « Méconnaissance de l'article 44bis § 2 LE, 45 LE, et de l'article 8 CEDH car la partie défenderesse ne motive pas dûment des 'raisons graves d'ordre public' », qu'elle développait comme suit :

« a) Sur le 'seuil utilisé' – absence de 'raisons graves' au regard des faits commis

Les faits retenus à charge du requérant ont trait, en grande majorité, à des situations de vols, aggravés pour certains, de ports d'armes prohibées ou encore de participation à des associations formées dans le but d'attenter aux personnes ou aux propriétés par la perpétration de délits. Une seule condamnation du requérant est en lien avec les stupéfiants, en date du 08.02.2018.

Quant aux 'raisons graves d'ordre public', les travaux préparatoires se réfèrent notamment à la participation ou le soutien à des activités terroristes ou à une organisation terroriste ; les actes d'abus sexuels ou le viol sur mineur ; la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants ; la criminalité grave liée au trafic de stupéfiants et d'armes. [...] [

Les infractions pour lesquelles le requérant a été condamnées ne correspondent pas aux exemples visés par le législateur. La partie défenderesse n'a pas tenu compte du fait que la qualité de dirigeant n'a pas été retenue, que la période infractionnelle est limitée, et qu'il n'est pas question d'une organisation criminelle d'une ampleur telle que celle entendue par le législateur ».

Le premier juge, après avoir rappelé les contours de la notion de raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale au point 3.2.1 de l'arrêt, a répondu comme suit à l'argument de la partie requérante :

« 3.2.2. En l'espèce, le Conseil observe que la partie défenderesse a procédé à un

examen individuel de la dangerosité du requérant l'ayant amenée à considérer qu'il présente une menace très grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale et a estimé qu'il convenait de mettre fin à son séjour pour des raisons graves d'ordre public, au sens de l'article 44bis, § 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980. La partie défenderesse a également procédé à une analyse des liens du requérant avec la Belgique au terme d'une décision longuement motivée.

S'agissant plus particulièrement de la première branche du moyen selon lequel les infractions commises par le requérant ne correspondent pas à des infractions "graves d'ordre public", le Conseil observe que l'énumération des exemples "de raisons graves d'ordre public" cités par le requérant dans le cadre de cette branche n'est nullement limitative et n'exclut pas la prise en compte d'autres infractions. A cet égard, le Conseil s'en réfère à l'arrêt n° 112/2019 de la Cour constitutionnelle du 18 juillet 2019, lequel précise que la notion de "raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale" peut notamment couvrir la participation ou le soutien à des activités terroristes [...] », ce qui semble démontrer le caractère non exhaustif de cette notion. En outre, il ressort à suffisance de la décision attaquée que la partie défenderesse a fondé celle-ci notamment sur le comportement personnel du requérant et sur le fait que ce comportement représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, ainsi que cela ressort des longs développements de la décision attaquée qui fait référence non seulement aux condamnations mais également aux propos ressortant des différents jugements ainsi que sur le comportement individuel adopté par le requérant tout au long de son séjour en Belgique (son parcours de délinquant, la persistance de son comportement, la récidive) ».

Par ces motifs, le Conseil du contentieux des étrangers a exposé les raisons pour lesquelles il a considéré que l'argumentation de la partie requérante n'était pas fondée, d'une part, en relevant le caractère non-exhaustif de la liste de faits visés par les travaux préparatoires de la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, cités dans la requête en annulation, et, d'autre part, en raison des motifs pris en considération par la partie adverse pour adopter l'acte initialement attaqué. Ce faisant, il a implicitement mais certainement considéré que ces faits entraient dans la catégorie des « raisons graves d'ordre public » visées par l'article 44bis, § 2, précité, et il ne devait pas, pour valablement motiver sa décision, expressément indiquer les motifs pour lesquels il considérerait qu'il en allait ainsi.

L'article 44bis, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, précitée, n'impose aucune obligation de motivation au Conseil du contentieux des étrangers. Le premier juge ne pourrait donc avoir méconnu cette disposition en n'exposant pas, dans son arrêt, en quoi les faits que la partie adverse retient pour fonder le premier acte initialement attaqué constitueraient des « raisons graves d'ordre public ».

Le Conseil du contentieux des étrangers n'a pas décidé que la partie adverse avait valablement pu adopter l'acte initialement en se fondant sur d'autres motifs que des « raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale » et n'a donc

pas violé l'article 44bis, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, précitée.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat, statuant en cassation, n'est pas un juge d'appel. Il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle du premier juge et pour décider à sa place si la partie adverse avait valablement pu considérer que les faits reprochés à la partie requérante constituaient des « raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale » au sens de l'article 44bis, § 2, précité. Les critiques par lesquelles la partie requérante invite le Conseil d'Etat à se substituer au Conseil du contentieux des étrangers à ce sujet sont irrecevables.

La première branche doit donc être rejetée.

B. Quant à la seconde branche

Le passage de l'arrêt attaqué selon lequel « la gravité des infractions n'est pas remise en question par le requérant » se situe dans le passage de la motivation introduit par les termes « S'agissant de l'actualité de la menace personnelle », renvoyant indubitablement à la deuxième branche du moyen unique d'annulation, dans laquelle la partie requérante contestait le caractère actuel du danger qu'elle représenterait, et non dans le passage relatif à la première branche, dans laquelle la partie requérante contestait l'existence de raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale.

Par le passage critiqué, le Conseil du contentieux des étrangers n'indique pas que la partie requérante ne soutient pas que les faits pour lesquels elle a été condamnée ne constituent pas des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale au sens de l'article 44bis, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, mais expose, dans le cadre de l'examen distinct du caractère actuel du danger qu'elle représenterait, que la partie requérante ne conteste pas leur gravité intrinsèque.

Le Conseil du contentieux des étrangers ne viole donc ni la foi due au recours en annulation et à la demande de suspension ni les articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil.

La deuxième branche n'est donc pas fondée.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite l'octroi d'une « indemnité de procédure de base fixée à 700 € ».

Il convient de faire droit à sa demande mais en limitant le montant de cette indemnité à 154 euros par application de l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 154 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 24 mai 2023 par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet