

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.753 du 25 juin 2025

A. 236.505/XI-24.003

En cause : **l'État belge**, représenté par
la ministre de l'Asile et de la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise, 522/14
1050 Bruxelles,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
M^e Alix BURGHELLE-VERNET, avocat,
rue de la Régence, 23
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mai 2022, la partie requérante demande la cassation de l'arrêt n° 272.061 du 28 avril 2022 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 258.914/VII.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.968 du 8 juillet 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ORD.14.968) 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.

Une ordonnance du 20 mars 2025 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 19 mai 2025. Le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Konstantin de Haes, *loco* M^e Elisabeth Derriks, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pascal Hubert, *loco* M^e Alix Burghelle-Vernet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 de l'arrêt attaqué que la partie adverse est arrivée en Belgique à une date indéterminée, que, le 13 octobre 2014, la partie requérante a adopté à son encontre un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement ainsi qu'une décision d'interdiction d'entrée, que, le 29 décembre 2020, la partie requérante a confirmé l'ordre de quitter le territoire du 13 octobre 2014 et que, le 2 mars 2021, la partie requérante a adopté à l'égard de la partie adverse un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement et une décision d'interdiction d'entrée.

Par l'arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers a déclaré le recours introduit contre l'ordre de quitter le territoire du 2 mars 2021 irrecevable et a annulé la décision d'interdiction d'entrée du même jour.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le premier, de la violation de « la théorie du retrait d'un acte administratif ».

Elle dirige son grief contre les points 2.2.1 à 2.2.3 de l'arrêt attaqué.

Elle expose que le premier juge considère erronément qu'en adoptant « une nouvelle interdiction d'entrée d'une même durée de trois ans, le 2 mars 2021, [...] la partie [requérante] a implicitement mais certainement retiré l'interdiction d'entrée du 13 octobre 2014 » ; que, selon la théorie du retrait, un acte administratif peut être retiré explicitement ou implicitement, c'est-à-dire, comme l'a jugé le Conseil d'État, dans l'hypothèse où une nouvelle décision dont la portée serait contraire à celle du premier acte adopté est prise par l'autorité compétente ; qu'en l'espèce, aucune décision de retrait de l'interdiction d'entrée antérieure – définitive et toujours en vigueur – n'a été adoptée et la nouvelle décision d'interdiction d'entrée n'a nullement une portée contraire à la première ; que la décision d'interdiction d'entrée du 2 mars 2021 ne retire ni ne remplace celle du 14 octobre 2014, mais s'y substitue, de sorte que cette dernière produit ses effets jusqu'au moment où la seconde est adoptée ; et que le juge ne pouvait donc considérer que la décision d'interdiction d'entrée attaquée emportait un retrait implicite mais certain de l'interdiction d'entrée antérieure et que, partant, la partie adverse avait intérêt au recours qu'elle avait formé devant lui.

Elle réplique que l'éventuel intérêt de la partie adverse à l'annulation de l'interdiction d'entrée par le premier juge est extrinsèque à la question de savoir si ce dernier a violé la théorie du retrait d'acte ; et que la partie adverse semble, en réalité, demander au Conseil d'État d'apprécier si elle a un intérêt au recours porté devant le premier juge, ce qu'il conviendra uniquement à ce dernier de trancher en cas de cassation. Elle ajoute que la partie adverse se contente de prendre le contre-pied des arguments avancés dans le recours en cassation et se borne à affirmer que le premier juge a valablement adopté l'arrêt attaqué en reproduisant des passages de ce dernier, sans rencontrer les arguments contenus dans le recours.

Invitée par courrier électronique à se prononcer sur la question de savoir si le premier moyen de cassation sollicite du Conseil d'État qu'il décide, à la place du Conseil du contentieux des étrangers, que la décision d'interdiction d'entrée du 2 mars 2021 a implicitement mais certainement retiré la décision d'interdiction d'entrée du 13 octobre 2014 et sur la question de savoir si Conseil d'État est compétent pour opérer un tel contrôle dans le cadre d'un recours en cassation, elle a indiqué, lors de l'audience, que le premier moyen porte sur la notion légale de retrait. Elle a ajouté que ce moyen n'impose pas d'apprécier les faits, et plus précisément de collecter des faits autres que ceux retenus par le premier juge ou de pondérer ceux-ci, mais s'opère « à faits constants ». Elle a indiqué que le moyen sollicite du Conseil d'État qu'il procède à une qualification des faits collectés par le juge et qu'il examine la notion légale de « retrait implicite » dont il a été fait application. Selon elle, il convient d'examiner si les éléments permettent de conclure à l'existence d'un retrait implicite et non de

substituer son appréciation à celle du Conseil du contentieux des étrangers.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Contrairement à ce que soutient la partie requérante en termes de plaidoirie, le premier moyen, tel qu'il est présenté dans la requête en cassation, ne sollicite pas du Conseil d'État que celui-ci se prononce sur la portée de la notion légale de retrait implicite, mais bien qu'il apprécie si, au regard des faits de la cause soumis au premier juge, ce dernier a régulièrement pu décider que l'interdiction d'entrée du 2 mars 2021 n'a pas implicitement mais certainement retiré l'interdiction d'entrée du 13 octobre 2014.

Le Conseil d'État, statuant en cassation, n'est pas un juge d'appel et n'est pas compétent pour substituer son appréciation des éléments de la cause à celle du Conseil du contentieux des étrangers et pour décider, à sa place, que l'interdiction d'entrée du 2 mars 2021 n'a pas implicitement mais certainement retiré l'interdiction d'entrée du 13 octobre 2014.

Le premier moyen, par lequel la partie requérante invite le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle du premier juge est, en conséquence, irrecevable.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le deuxième, de la violation des articles 1^{er}, § 2, et 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de l'étendue de l'obligation de motivation des actes administratifs consacrée par l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, précitée, et les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle dirige son grief contre les points 4.2, 4.3, 4.6 et 4.7 de l'arrêt attaqué.

Elle expose, dans une première branche, qu'il ressort de l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980, précitée, que l'autorité administrative prend une interdiction d'entrée lorsqu'aucun délai n'est accordé pour quitter le territoire ; que le simple constat qu'aucun délai n'est accordé pour un départ volontaire suffit donc à justifier l'adoption d'une interdiction d'entrée ; que les motifs justifiant l'absence de délai pour quitter le territoire relèvent de l'application de l'article 74/14, § 3, de la loi et donc de l'ordre de quitter le territoire ; que le Conseil d'État a déjà

rappelé que l'absence de délai pour quitter le territoire relève de l'article 74/14, § 3, et partant de l'ordre de quitter le territoire, et non de l'interdiction d'entrée qui en est l'accessoire ; que le premier juge a constaté qu'il en va bien ainsi en l'espèce ; qu'ayant constaté qu'aucun délai n'avait été accordé pour quitter le territoire, le premier juge devait donc conclure que l'interdiction d'entrée était fondée quant à son principe ; qu'en déclarant le recours irrecevable en tant qu'il est dirigé contre l'ordre de quitter le territoire, le premier juge a nécessairement renoncé à examiner les raisons de l'absence de délai pour quitter le territoire qu'il prévoit ; et qu'en limitant son contrôle aux motifs propres de l'interdiction d'entrée après avoir constaté que la mesure d'éloignement n'accordait aucun délai pour quitter le territoire, le premier juge n'avait pas, sous peine de violer l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980, précitée, à vérifier les motifs justifiant cette absence de délai, lesquels sont propres à l'ordre de quitter le territoire.

Elle soutient, dans une seconde branche, qu'à supposer que le premier juge pût, dans le cadre du contrôle de la légalité de l'interdiction d'entrée, examiner les motifs fondant l'absence de délai pour quitter le territoire – *quod non* –, il ne pouvait considérer que « la partie [requérante] s'est fondée uniquement sur les critères objectifs en question et n'a pas explicité autrement en quoi il doit être considéré qu'il existe un risque réel et actuel de fuite dans la situation personnelle [de la partie adverse] », sauf à violer l'étendue de l'obligation de motivation à laquelle elle est tenue en vertu de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée ; que l'article 1^{er}, § 2, de la loi énonce que « [l]e risque de fuite visé au paragraphe 1^{er}, 11^o, doit être actuel et réel. Il est établi au terme d'un examen individuel et sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs suivants, en tenant compte de l'ensemble des circonstances propres à chaque cas : [...] » ; que le juge relève, au point 4.3 de l'arrêt, que le risque de fuite repose sur deux motifs ; qu'elle ne s'est pas contentée de se fonder sur un ou plusieurs des critères objectifs visés à l'article 1^{er}, § 2, de la loi, mais a précisé en quoi chaque critère retenu, sur la base d'un examen individuel de la cause, était rempli ; que, dès lors que le premier juge ne remet pas en cause que les deux critères objectifs retenus se vérifient au dossier administratif, il ne pouvait considérer qu'elle n'avait pas procédé à un examen individuel de la cause, sauf à violer l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 et l'étendue de l'obligation de motivation à laquelle elle est tenue ; et que le premier juge ne prétend, en effet, nullement que la partie adverse aurait fait une déclaration d'arrivée, ni qu'elle aurait introduit une demande d'autorisation de séjour, de quelque nature que ce soit.

Elle réplique que la partie adverse se contente de prendre le contre-pied des arguments avancés dans le recours en cassation et se borne à affirmer que le premier juge a valablement adopté l'arrêt attaqué en reproduisant des passages de ce dernier, sans rencontrer les arguments contenus dans le recours.

Invitée par courrier électronique à se prononcer sur la question de savoir si la disposition dont la violation est invoquée dans la première branche constitue le fondement de l'interdiction qui serait faite au Conseil du contentieux des étrangers de procéder au contrôle de la légalité d'une décision d'interdiction d'entrée s'il ne peut pas procéder au contrôle de la légalité d'un ordre de quitter le territoire non assorti d'un délai pour ce faire, elle a indiqué, lors de l'audience, que le premier juge a fait une fausse application de l'article 74/11 de la loi du 15 décembre 1980 puisqu'il n'a pas censuré l'interdiction d'entrée sur la base de cette disposition, mais sur la base de l'article 74/14 de cette loi, qui fonde l'absence de délai pour quitter le territoire. Elle a ajouté que ce n'est pas l'article 74/11, précité, qui fonde le raisonnement du juge, dès lors qu'il avait renoncé à examiner la légalité de l'ordre de quitter le territoire.

Invitée par courrier électronique à se prononcer sur la question de savoir si l'argumentation relative à la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des articles 1^{er}, § 2, et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sollicite du Conseil d'État qu'il décide, à la place du Conseil du contentieux des étrangers, que la motivation de la décision d'interdiction d'entrée répond aux exigences imposées par ces dispositions et sur la question de savoir si le Conseil d'État est compétent pour opérer un tel contrôle dans le cadre d'un recours en cassation, elle a indiqué, à l'audience, que l'article 1^{er}, § 2, précité, détermine le pouvoir d'appréciation de l'administration à propos du risque de fuite et fixe les critères objectifs sur lesquels elle est tenue de se fonder. Elle a ajouté que, au vu de la pratique du Conseil du contentieux des étrangers consistant, d'abord, à examiner le respect ou la violation de la disposition matérielle dont il doit être fait application pour, ensuite, conclure au respect ou à la violation de l'obligation de motivation formelle, la méconnaissance de l'article 1^{er}, § 2, précité emporte, par voie de conséquence, celle des dispositions relatives à l'obligation de motivation formelle. Selon elle, il résulte de l'article 1^{er}, § 2, que la détermination des critères dont il est fait application suffit à justifier l'existence d'un risque de fuite, de sorte que le premier juge n'a pas pu régulièrement considérer que l'administration n'avait pas procédé à une appréciation individualisée sans remettre en cause l'utilisation des critères à laquelle elle avait procédé. Elle a conclu qu'elle a dénoncé une mauvaise utilisation de l'article 1^{er}, § 2, de la loi et l'existence d'une obligation induite de motivation formelle.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la première branche

L'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers disposait, dans

sa version applicable à l'espèce :

« 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.
Le délai maximum de trois ans prévu à l'alinéa 2 est porté à un maximum de cinq ans lorsque :
1° le ressortissant d'un pays tiers a recouru à la fraude ou à d'autres moyens illégaux afin d'être admis au séjour ou de maintenir son droit au séjour.
2° le ressortissant d'un pays tiers a conclu un mariage, un partenariat ou une adoption uniquement en vue d'être admis au séjour ou de maintenir son droit de séjour dans le royaume.
La décision d'éloignement peut être assortie d'une interdiction d'entrée de plus de cinq ans lorsque le ressortissant d'un pays tiers constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale ».

Cette disposition ne régit pas l'étendue du contrôle juridictionnel auquel peut procéder le Conseil du contentieux des étrangers et ne pourrait donc fonder l'interdiction qui lui serait faite de procéder au contrôle de la légalité d'une décision d'interdiction d'entrée au motif qu'il ne pourrait pas, selon la partie requérante, procéder au contrôle de légalité incident d'un ordre de quitter le territoire non assorti d'un délai pour ce faire, critique formulée dans la requête en cassation au titre de la première branche du deuxième moyen.

La première branche du deuxième moyen est donc irrecevable.

B. Quant à la seconde branche

Statuant en cassation, le Conseil d'État n'est pas un juge d'appel. Il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle du Conseil du contentieux des étrangers et pour décider à sa place qu'au regard des éléments de la cause soumise au premier juge, la motivation formelle de l'acte initialement attaqué était suffisante et répondait aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et à l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Pour les mêmes motifs, le Conseil d'État n'est pas compétent pour apprécier, à la place du Conseil du contentieux des étrangers, si, au regard des éléments de la cause soumise à ce dernier, la partie requérante « n'a[vait] pas explicité autrement en quoi il doit être considéré qu'il existe un risque réel et actuel de fuite dans la situation personnelle de [la partie adverse] » et avait donc méconnu l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, précitée.

En tant qu'il invite le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle du Conseil du contentieux des étrangers à ce sujet, la seconde branche du deuxième moyen est irrecevable.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le troisième, de la violation de l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès à territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Elle dirige son grief contre les points 4.4 à 4.7 de l'arrêt attaqué.

Elle expose que le premier juge se trompe en considérant qu'au vu de la jurisprudence européenne, « la partie [requérante] n'a pas motivé à suffisance quant aux éléments concrets qui permettraient d'aboutir au constat que le comportement personnel [de la partie adverse] représente un danger actuel pour l'ordre public » ; que l'interdiction d'entrée est fondée sur l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi, et non sur l'alinéa 4 de cette même disposition ; que seul l'alinéa 4 impose d'établir la menace grave, réelle et actuelle que représente l'étranger, telle qu'entendue par la jurisprudence, afin de justifier une durée d'interdiction d'entrée de plus de cinq ans ; que cette dernière disposition énonce que « [l]a décision d'éloignement peut être assortie d'une interdiction d'entrée de plus de cinq ans lorsque le ressortissant d'un pays tiers constitue une menace grave pour l'ordre publique ou la sécurité nationale » ; et qu'en estimant qu'il fallait justifier du caractère actuel du danger que la partie adverse représente pour l'ordre public, alors qu'il n'avait pas été fait application de l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980, précitée, le premier juge viole l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de cette même loi.

Elle réplique que la partie adverse se contente de prendre le contre-pied des arguments avancés dans le recours en cassation et se borne à affirmer que le premier juge a valablement adopté l'arrêt attaqué en reproduisant des passages de ce dernier, sans rencontrer les arguments contenus dans le recours.

Invitée par courrier électronique à se prononcer sur la question de savoir si la référence à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne par le premier juge s'inscrit dans le cadre du contrôle du respect de l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ou dans le cadre du respect de l'article 74/14, § 3, 3^o, de cette même loi, elle a indiqué, lors de l'audience, que la question qui

se pose est celle de savoir, au regard de l'acte dont la censure est demandée et de la notion d'ordre public, quelles sont les obligations de l'administration. Elle a indiqué que les critères retenus par le premier juge découlent du droit de l'Union européenne et s'appliquent uniquement quand le droit européen est mobilisé, *quod non* puisque l'interdiction d'entrée n'a pas été prise en raison d'une menace grave de la partie adverse, telle que visée à l'article 74/11 de la loi, mais en raison de l'absence de délai pour quitter le territoire. Selon elle, l'interdiction d'entrée est fondée dans son principe sur l'absence de délai pour quitter le territoire et, si l'ordre public intervient bien pour déterminer la durée de cette interdiction, il ne s'agit plus d'une application du droit de l'Union européenne, mais d'une application du pouvoir d'appréciation laissé aux États par la directive 2008/115, qui ne dit rien sur l'évaluation de la durée d'une telle interdiction d'entrée. Elle a conclu que le premier juge a erronément considéré qu'il fallait appliquer l'article 74/14 de la loi.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Il n'y a pas lieu de déterminer si, comme le soutient la partie requérante, l'interdiction d'entrée initialement attaquée était fondée sur l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et non sur l'alinéa 4 de cette même disposition.

En effet, à supposer que tel soit le cas, et que le premier juge ait considéré à tort qu'il fallait justifier le caractère actuel du danger que la partie adverse représentait pour l'ordre public, alors que la partie requérante n'avait pas fait application de l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980, précitée, il suffit de relever que dans cette hypothèse, le Conseil du contentieux des étrangers aurait méconnu l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 4, précité, qu'il aurait considéré erronément applicable, mais il n'aurait pu violer l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, susmentionné, dont la partie requérante affirme avoir fait application et au sujet duquel le premier juge n'a pas décidé que cette disposition requérait une justification du caractère actuel du danger que la partie adverse représentait pour l'ordre public.

Le troisième moyen, pris de la violation de l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980, précitée, n'est donc pas fondé.

VII. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure de 700 €. Dès lors que le présent arrêt conclut au rejet du recours et qu'elle peut être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, il convient de faire droit à sa demande.

Cette circonstance justifie que les autres dépens soient également mis à la charge de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, liquidés au droit de 200 euros, à la contribution de 24 euros et à une indemnité de procédure de 700 euros, attribuée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 juin 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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