4. C.C.E., 12 mars 2024, n° 303.102

Menace à l'ordre public et défaut de motivation : le C.C.E. impose une analyse individualisée en matière de regroupement familial

Pamela Acevedo Vahos



Photo : Jean Huys, cce-rvv

A. Arrêt

1. Les faits

Le requérant est de nationalité camerounaise. Il est arrivé en Belgique à une date inconnue. Le 17 juillet 2016, il reçoit un ordre de quitter le territoire à la suite d'un contrôle administratif effectué dans le cadre d'un flagrant délit de détention illégale de stupéfiants. En décembre 2016, il reçoit un deuxième ordre de quitter le territoire.

Le 13 avril 2018, le requérant introduit une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980. Cette demande est déclarée irrecevable par l'Office des étrangers en janvier 2019. Un recours en suspension selon la procédure d'extrême urgence est introduit contre cette décision, recours rejeté par le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après le « C.C.E. ») dans son arrêt du 8 avril 2019. Le 7 janvier 2019, un troisième ordre de quitter le territoire est délivré au requérant. Cette décision est annulée par le C.C.E. dans son arrêt n° 230.796 du 23 décembre 2019.

En mars 2019, un quatrième ordre de quitter le territoire, accompagné d'une interdiction d'entrée d'une durée de trois ans, est pris à son encontre. Ces mesures sont également annulées par le C.C.E. (arrêt n° 230.796 du 23 décembre 2019). Le 23 mars 2020, le requérant est condamné par le tribunal correctionnel d'Anvers à une peine de 10 mois d'emprisonnement et à une amende de 800 € pour vol. Le 5 mai 2020, l'Office des étrangers prend une nouvelle décision d'irrecevabilité concernant la demande de séjour (sur la base de l'article 9*bis*) introduite le 13 avril 2018 par le requérant. Cette décision est annulée par le C.C.E. dans son arrêt n° 250.122 du 26 février 2021. Le même jour, l'Office des étrangers prend une deuxième interdiction d'entrée d'une durée de six ans. Le recours introduit selon la procédure d'extrême urgence contre cette décision est rejeté par le C.C.E. dans son arrêt n° 257.121 du 25 juin 2021. Le 27 avril 2021, le requérant est à nouveau condamné par le tribunal correctionnel d'Anvers, cette fois à une peine d'un an d'emprisonnement pour vols simples.

En mai 2021, l'Office des étrangers prend encore une décision d'irrecevabilité concernant la demande initiale du 13 avril 2018. Les recours en suspension et en annulation introduits contre cette décision sont rejetés par le C.C.E. dans son arrêt n° 272.173 du 29 avril 2022. Le 7 juillet 2021, le requérant introduit une demande de protection internationale auprès des autorités belges.

Le 21 juillet 2022, le requérant introduit une demande de séjour de plus de trois mois fondée sur l'article 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980, en sa qualité d'ascendant d'un enfant mineur belge (regroupement familial). Une annexe 19*ter* lui est alors remise. Le 10 janvier 2023, cette demande est rejetée par l'Office des étrangers et notifiée au requérant le 11 janvier 2023. L'Office des étrangers motive principalement sa décision par la menace grave pour l'ordre public que représenterait le requérant. Pour démontrer que le requérant constitue une menace grave pour l'ordre public, l'Office des étrangers se fonde sur deux décisions le condamnant pour vol, prononcées le 23 mars 2020 et le 27 avril 2021.

L'Office des étrangers relève également l'existence de deux interdictions d'entrée prises à l'encontre du requérant : la première, prise le 29 mars 2019, a été annulée par le Conseil du contentieux des étrangers dans son arrêt n° 230 796 du 23 décembre 2019 et la seconde, prise le 5 mai 2020, portait sur une durée de six ans et est restée en vigueur. Par ailleurs, l'administration reprochait au requérant l'usage d'alias, considéré comme une tentative de tromper les autorités.

L'ensemble de ces circonstances conduit l'Office des étrangers à conclure que le comportement personnel du requérant représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société belge. Cette analyse s'appuie explicitement sur les articles 43, § 1er, et 45, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, qui permettent à l'administration de refuser un droit de séjour à un membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne lorsque celui-ci constitue une menace pour l'ordre public.

Le requérant introduit un recours en annulation contre cette décision le 7 février 2023.

2. Le raisonnement et la décision du C.C.E.

Par l'arrêt du 12 mars 2024, le C.C.E. annule la décision de refus de séjour de plus de trois mois, sans ordre de quitter le territoire, prise le 10 janvier 2023 par l'Office des étrangers.

Le Conseil constate en premier lieu l'absence d'une analyse circonstanciée, individualisée et actualisée de la prétendue menace que représenterait le requérant pour l'ordre public. Il relève en particulier que l'administration n'a pas pris en considération certains éléments essentiels du dossier,

tels que la naissance récente de l'enfant belge du requérant, ainsi que l'absence de toute récidive depuis sa dernière condamnation, remontant à avril 2021.

En second lieu, le C.C.E. identifie une erreur substantielle dans la motivation de la décision rendue par l'Office des étrangers. La décision contestée se fonde en effet sur une interdiction d'entrée prononcée le 29 mars 2019, laquelle avait pourtant été annulée par un arrêt antérieur du Conseil, rendu le 23 décembre 2019 (n° 230.796).

Le Conseil conclut à une violation des articles 43 et 45 de la loi du 15 décembre 1980, qui encadrent strictement les conditions dans lesquelles une mesure de refus de séjour peut être fondée sur l'ordre public. Il retient une méconnaissance des exigences formelles de motivation énoncées aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

B. Éclairage

L'arrêt commenté met en évidence deux enjeux juridiques fondamentaux : premièrement, la nécessité pour l'Office des étrangers de satisfaire aux exigences légales et jurisprudentielles en matière de motivation adéquate et d'évaluation individualisée ; deuxièmement, l'obligation de préserver un juste équilibre entre les impératifs liés à la protection de l'ordre public et le respect du droit à la vie familiale.

1. L'obligation de motivation adéquate et l'analyse circonstanciée

L'article 43 de la loi du 15 décembre 1980 permet à l'administration de refuser un droit de séjour pour des motifs liés à l'ordre public. L'article 45 de la même loi impose explicitement que toute décision fondée sur des motifs d'ordre public respecte le principe de proportionnalité et se fonde exclusivement sur le comportement personnel de l'intéressé. Cette disposition précise également que la menace invoquée doit être réelle, actuelle, suffisamment grave, et doit affecter un intérêt fondamental de la société.

La jurisprudence de la CJUE, notamment dans les arrêts *Bouchereau*, *Tsakouridis* et *PI*, précise que l'existence de condamnations pénales ne suffit pas. Il faut démontrer un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public. L'évaluation du comportement de la personne qui constitue une menace pour l'ordre public doit prendre en compte : la nature et la gravité des infractions commises (*Bouchereau*, § 28 ; *PI*, § 30), le temps écoulé depuis la commission des infractions (*Bouchereau*, § 28), le comportement postérieur de l'intéressé (*Tsakouridis*, §§ 32-34) ainsi que ses efforts de réinsertion et son intégration sociale et familiale (*PI*, § 30 ; *Tsakouridis*, §§ 32-34).

En l'espèce, l'Office des étrangers n'a procédé qu'à un rappel des antécédents judiciaires du requérant, sans établir en quoi ceux-ci constitueraient encore aujourd'hui une menace réelle, grave et actuelle. L'administration s'est abstenue de prendre en considération des éléments de contexte (ancienneté des faits, absence de récidive depuis avril 2021, stabilité familiale) que la jurisprudence impose d'examiner.

Comme l'a souligné la CJUE dans l'arrêt *Bouchereau*, l'analyse doit inclure la nature et la gravité de l'acte ainsi que le temps écoulé depuis sa commission (§ 27). Dans l'arrêt commenté, le C.C.E. réaffirme cette exigence. Il estime qu'il incombait à l'administration, pour apprécier si le comportement personnel du requérant constituait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public, de prendre en considération tout élément de fait ou de droit relatif à sa situation (p. 5) et, notamment, la nature et la gravité de cet acte ainsi que le temps écoulé depuis sa commission, ce qui ne ressort nullement de l'examen du dossier administratif (p. 4).

En d'autres termes, une mesure d'éloignement motivée par l'ordre public ne peut reposer exclusivement sur des considérations générales ou préventives. Elle doit au contraire être fondée sur une analyse concrète, individualisée et actualisée des circonstances particulières du dossier, comme le souligne la CJUE dans ses arrêts *Tsakouridis* (§§ 32-34) et *PI* (§ 30).

2. Le nécessaire équilibre entre protection de l'ordre public et droit au respect de la vie familiale

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») garantit à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Conformément à son paragraphe 2, une ingérence de l'autorité publique dans l'exercice de ce droit n'est admissible que si elle est « prévue par la loi » et constitue une mesure « nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

En matière d'éloignement des étrangers, la Cour européenne des droits de l'homme impose, de manière constante, un examen rigoureux de proportionnalité entre l'objectif légitime poursuivi – en l'occurrence, la protection de l'ordre public – et l'atteinte portée au droit au respect de la vie familiale de l'intéressé. Dans son arrêt *Üner c. Pays-Bas*, la Cour européenne des droits de l'homme réaffirme les critères essentiels permettant d'évaluer la proportionnalité d'une mesure d'éloignement à la lumière du droit au respect de la vie familiale garanti par l'article 8 de la CEDH. Parmi ces critères figurent notamment : « la nature et la gravité de l'infraction commise, la durée du séjour de l'intéressé dans l'État d'accueil, le temps écoulé depuis la commission des faits et le comportement ultérieur du requérant, sa situation familiale, particulièrement la solidité des liens familiaux et l'intérêt supérieur des enfants concernés, enfin, l'intensité respective des liens avec l'État d'accueil comparée à ceux entretenus avec le pays d'origine ». Ces critères doivent être appréciés de manière concrète et individualisée, en tenant compte du contexte personnel, familial et social du requérant, afin de déterminer si la mesure d'éloignement constitue une ingérence disproportionnée dans sa vie familiale (§§ 57-58). La Cour souligne en particulier l'importance d'une évaluation individualisée, proportionnée aux circonstances de l'espèce, afin d'éviter des ingérences arbitraires dans le droit au respect de la vie familiale garanti par l'article 8 CEDH.

Appliqué au cas d'espèce, plusieurs éléments plaident en faveur du requérant.

D'une part, bien que le requérant ait été condamné dans le passé pour des faits de vols simples (aucune circonstance aggravante n'ayant été retenue), il est établi qu'aucune nouvelle infraction n'a été commise depuis avril 2021. Ce comportement ultérieur, exempt de récidive, plaide clairement en faveur d'une réinsertion sociale effective, d'autant plus qu'il bénéficie d'un ancrage familial stable en Belgique. D'autre part, le requérant est le père d'un enfant belge mineur avec lequel il entretient des liens familiaux stables. Il ressort du dossier administratif qu'il réside en Belgique depuis plusieurs années, dans un cadre familial structurant, et participe activement à la vie

de son enfant. Conformément à l'article 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980, cette circonstance implique une protection particulière et appelle une analyse renforcée des effets d'une éventuelle mesure d'éloignement.

Dans l'arrêt *Chavez-Vilchez*, la CJUE a explicitement rappelé qu'une mesure telle que celle prise par l'Office des étrangers ne saurait être adoptée sans évaluer concrètement la relation de dépendance effective entre l'enfant citoyen européen et son parent ressortissant d'un pays tiers. La rupture éventuelle de cette relation pourrait, en effet, priver l'enfant de la jouissance effective des droits attachés à sa citoyenneté européenne (§§ 68-70). Cette jurisprudence impose ainsi aux autorités nationales une appréciation individualisée prenant pleinement en considération l'intérêt supérieur de l'enfant et les répercussions concrètes d'une mesure d'éloignement sur sa vie familiale (§ 71).

En outre, aucune indication ne permet de penser que l'enfant belge dispose de liens concrets avec le pays d'origine du parent concerné. Un éloignement de ce dernier aurait donc pour effet de rompre brutalement les liens familiaux et affectifs essentiels au bon développement de l'enfant. Une telle mesure serait contraire au principe dégagé par la Cour européenne des droits de l'homme, selon lequel l'éloignement d'un parent ne peut être décidé qu'après un examen rigoureux de proportionnalité tenant compte de « l'intérêt supérieur de l'enfant et de la nécessité de préserver la vie familiale » (*Boultif c. Suisse*, §§ 46-48 ; *Üner c. Pays-Bas*, §§ 57-58).

Ce principe se conjugue avec l'article 3, § 1er, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), qui impose que l'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale dans toute décision le concernant. Il a également été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Jeunesse c. Pays-Bas*, qui souligne que, lorsqu'un étranger a développé une vie familiale stable et durable dans l'État d'accueil, toute ingérence dans cette vie ne peut être justifiée que si elle poursuit un objectif légitime, repose sur des motifs pertinents et suffisants, et demeure proportionnée aux circonstances concrètes du cas (§§ 107 et 117-121).

Cette exigence de proportionnalité a également été rappelée par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Jeunesse c. Pays-Bas*, où elle souligne que, lorsqu'un étranger a développé une vie familiale stable et durable dans l'État d'accueil, toute ingérence dans cette vie ne peut être justifiée que si elle poursuit un objectif légitime, repose sur des motifs pertinents et suffisants, et qu'elle est proportionnée aux circonstances concrètes du cas (§§ 107-121).

En l'espèce, l'administration s'est contentée d'évoquer deux condamnations pénales antérieures – en l'occurrence pour vols simples – sans procéder à une analyse concrète et individualisée du dossier. Elle n'a pas pris en considération l'évolution du comportement du requérant depuis les faits de vols pour lequel il a été condamné, son ancrage familial et social en Belgique, ni, surtout, l'intérêt supérieur de son enfant belge.

Le C.C.E. avait déjà annulé la décision de l'Office des étrangers du 10 janvier 2023 en constatant l'absence d'une motivation adéquate, circonstanciée et actualisée. Une telle carence traduit une méconnaissance des exigences posées par les articles 43 et 45 de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que des standards établis par la jurisprudence européenne en matière d'éloignement fondé sur l'ordre public.

Conclusion

L'arrêt commenté illustre avec clarté les exigences accrues qui pèsent sur l'administration lorsqu'elle invoque l'ordre public pour refuser un droit de séjour dans le cadre du regroupement familial. En rappelant que toute mesure d'éloignement doit être fondée sur une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, le C.C.E. s'inscrit dans le sillage de la jurisprudence constante de la CJUE, concernant l'application des articles 43 et 45 de la loi du 15 décembre 1980.

La motivation d'une décision administrative ne saurait se limiter à un rappel formel d'antécédents pénaux. Elle doit impérativement démontrer, de manière circonstanciée et individualisée, en quoi le comportement personnel actuel de l'intéressé constitue une menace effective pour un intérêt fondamental de la société.

L'arrêt souligne également l'importance du droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la CEDH, et réaffirme le principe fondamental de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré par l'article 3, § 1er, de la CIDE ainsi que par l'article 24, § 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bien que les États disposent d'une marge d'appréciation certaine en matière migratoire, leur pouvoir discrétionnaire reste strictement encadré par les principes de légalité, de proportionnalité et de non-discrimination. L'arrêt du C.C.E. constitue dès lors un rappel opportun de ces limites, en sanctionnant explicitement les insuffisances d'une motivation administrative standardisée dans un contexte impliquant directement des droits fondamentaux. Il invite les autorités à faire preuve d'une vigilance renforcée en procédant systématiquement à une appréciation concrète et individualisée des situations familiales et sociales des personnes visées par une mesure d'expulsion ou d'interdiction d'entrée sur le territoire belge, afin d'éviter toute ingérence disproportionnée dans l'exercice de leurs droits fondamenta

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.C.E., 12 mars 2024, n° 303.102.

Jurisprudence :

- Cour eur. D.H., 3 octobre 2014, *Jeunesse c. Pays-Bas*, req. n° 12738/10 ;
- Cour eur. D.H., 18 octobre 2006, *Üner c. Pays-Bas*, req. n° 46410/99 ;
- C.J.U.E., 27 octobre 1977, *Bouchereau*, aff. C-30/77, EU:C:1977:172 ;
- C.J.U.E., 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09, EU:C:2010:708 ;
- C.J.U.E., 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez*, aff. C-133/15, EU:C:2017:354.

Doctrine :

- Carlier, J.-Y. et Sarolea, S., *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016 ;
- Macq, C., « La Cour de Justice recadre les autorités belges : une condamnation pénale pour des faits jugés particulièrement "graves" ne suffit pas à justifier la révocation du statut de réfugié », *Cahiers de l'EDEM*, septembre 2023.

Pour citer cette note : P. Acevedo Vahos, « Menace à l'ordre public et défaut de motivation : le C.C.E. impose une analyse individualisée en matière de regroupement familial », *Cahiers de l'EDEM*, août 2025.