



Arrêt

**n° 103 880 du 30 mai 2013
dans l'affaire X / III**

En cause : X

Ayant élu domicile : X

contre:

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à
l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté**

LE PRÉSIDENT F. F. DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 septembre 2012, par X, qui déclare être de nationalité congolaise (R.D.C.), tendant à l'annulation de la décision mettant fin au droit de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire, prise le 13 août 2012.

Vu le titre I^{er} 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.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 29 mars 2013 convoquant les parties à l'audience du 25 avril 2013.

Entendu, en son rapport, N. RENIERS, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me H. VAN NIJVERSEEL loco Me R.-M. SUKENNIK, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me N. SCHYNTS loco Me D. MATRAY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 25 mars 2011, la requérante a introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, en qualité de partenaire d'un Belge. Le 20 septembre 2011, elle a été mise en possession d'une telle carte.

1.2. Le 13 août 2012, la partie défenderesse a pris, à son égard, une décision mettant fin au droit de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire, qui lui a été notifiée le 22 août 2012. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

« L'intéressée entre en Belgique le 20/12/2010 et son séjour est couvert par une déclaration d'arrivée valable au 03/02/2011.

Elle établi[t] une déclaration de cohabitation légale le 25/03/2011 et introduit une demande de [X.X.]. A ce titre, elle se voit délivrer le 20/09/2011 une carte électronique de type F en qualité de membre de famille de belge .

Cependant il s'avère que [la requérante] a un lien d'alliance avec Monsieur [Y.Y.]. En effet, ils se sont marié le 17/05/1990 à Kinshasa qui est par ailleurs le père de 4 enfants issus du couple ([...]).

Suite à la réception de cette information, l'officier d'Etat Civil d'Ixelles retire le 08/08/2012 la cohabitation légale erronément souscrite le 25/03/2011.

Considérant que le lien de partenariat avec le membre de famille belge n'est plus établie , il est décidé de mettre fin au droit de séjour obtenu dans le cadre du regroupement familial. En effet, l'intéressé n'est pas dans les conditions de lien de famille/ d'alliance ou de parenté avec la personne rejointe au sens de l'art 40bis et 40ter de la loi du 15/12/1980.

De plus, tenant compte du prescrit légal (article 42 quater§1 alinéa 3 de la loi du 15/12/80 sur l'accès au territoire, au séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers), le maintien de la Carte "F" de la personne concernée ne se justifie pas étant donné que la personne prénommée n'a pas porté à la connaissance de l'administration des éléments susceptibles de justifier le maintien de son droit au séjour, éléments basés sur la durée de son séjour dans le Royaume, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine [...].».

2. Procédure.

Conformément à l'article 39/81, alinéa 7, 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), le Conseil « statue sur la base du mémoire de synthèse sauf en ce qui concerne la recevabilité du recours et des moyens ».

3. Exposé des moyens d'annulation.

3.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, « notamment de ses articles 2 et 3 », de la loi du 15 décembre 1980, « notamment en ses articles 40 et 62 », de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, « notamment en son article 61 », de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : la CEDH), des principes de bonne administration, de sécurité juridique, de proportionnalité, de prudence et de minutie, de gestion consciencieuse et du principe selon lequel l'administration est tenue de statuer en tenant compte de tous les éléments de la cause, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle soutient « Qu'il incombe à la partie adverse de tenir compte de l'ensemble des éléments de la cause ; Qu'ainsi, la requérante a act[é] une déclaration de cohabitation légale le 25.3.2011, soit le lendemain du jugement de divorce d'avec Monsieur [Y.Y]. Que c'est donc de toute bonne foi que la requérante a cru pouvoir le lendemain du jugement de divorce introduire une demande de cohabitation légale. Que ce jugement de divorce a d'ailleurs été transmis par la requérante à la partie adverse par fax du 17 juillet 2012. Qu'elle a également déposé à la commune d'Ixelles le jugement en divorce. Que malheureusement, en déposant ledit jugement, elle a pris conscience que le jugement de non appel avait quant à lui été pris le 3 mai 2011. Qu'e[n] tout état de cause, la requérante n'a aujourd'hui et contrairement à ce que soutient la partie adverse plus de lien d'alliance avec le père de ses enfants. Qu'il en résulte que la partie adverse manque à son obligation de motivation et, ce faisant, empiète de façon disproportionnée sur le droit de séjour de la requérante, tel que consacré par les dispositions visées au moyen ; [...] ».

En réponse à une argumentation développée dans la note d'observations de la partie défenderesse, elle précise « Que contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'obligation de motivation formelle impose à la partie adverse de vérifier la réalité des faits sur lesquels elle se fonde. Qu'en l'espèce, la partie adverse motive sa décision de retrait de séjour de plus de trois mois sur le fait qu'au moment de la déclaration de cohabitation, la requérante était toujours liée par alliance avec Monsieur [Y.Y.], ce qui était faux puisque la déclaration de cohabitation avait été acté[e] le lendemain du jugement de divorce. [...] ».

3.2. La partie requérante prend un second moyen « de l'application de l'article 159 de la Constitution », de la violation des articles 33, 37, 104 et 105 de la Constitution, de la violation du principe de l'indisponibilité des compétences administratives, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 1, 2, 3, 4bis, 7, 8bis, 9, 9bis, 9ter, 10 ter, 11, 12 bis, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 22, 25, 27, 29, 32, 39/8, 39/19, 39/24, 39/27, 39/29, 39/44, 39/45, 39/54, 39/56, 39/79, 41, 41bis, 41ter, 42, 42bis, 42ter, 42quater, 42quinquies, 42septies, 43, 46bis, 49, 49/1, 49/2, 50, 50bis, 51, 51/3, 51/3bis, 51/4, 51/5, 51/6, 51/7, 51/8, 51/10, 52/2, 52/3, 52/4, 53bis, 54, 57/2, 57/3, 57/4, 57/5bis, 57/25, 57/28, 57/30, 57/31, 57/32, 57/33, 57/34, 57/35, 57/36, 58, 61, 61/2, 61/3, 61/4,

61/5, 61/7, 61/9, 61/11, 61/12, 61/13, 68, 71, 72, 73, 74, 74/4, 74/4bis, 74/5, 74/6, 74/7, 76 et 82 de la loi du 15 décembre 1980 et de l'illégalité de l'arrêté royal du 14 janvier 2009 fixant certaines attributions ministérielles, tel que modifié par l'arrêté royal du 20 septembre 2009.

Elle fait valoir, « En ce que la décision attaquée est prise par un agent de l'Office des Etrangers « pour le Secrétaire d'Etat à l'immigration, d'Asile et la politique sociale » », que « l'article 33 de la Constitution dispose : Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. Que l'article 105 de la Constitution énonce : Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. Que si l'article 104 de la Constitution attribue au Roi le pouvoir de déterminer les attributions des secrétaires d'Etat fédéraux, ce n'est à l'évidence que dans les limites de Ses propres attributions ; Qu'en l'occurrence l'article 1er de la loi du 15 décembre 1980 [...] désigne par « Ministre » « le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences » Que cette loi réserve à ce seul ministre un grand nombre d'attributions ; Que rien ne s'oppose, en principe, à pareil procédé ; Que « bien que la section de législation du Conseil d'Etat soit réticente à l'attribution par la loi d'une compétence déterminée à un ministre plutôt qu'au Roi, lorsqu'un tel procédé est utilisé, le Conseil d'Etat vérifie la compétence du ministre au regard de ses attributions » (M. Joassart, Les secrétaires d'Etat fédéraux et régionaux, R.B.D.C., 2001/2). [...] Qu'il appartient dès lors au Ministre, et à lui-seul, de déléguer, le cas échéant, les compétences qui lui sont ainsi directement attribuées ; Que ces délégations doivent en outre, pour être opposables, respecter la forme prescrite par l'article 82 de la loi du 15 décembre 1980 [...] ; Qu'il résulte de ce qui précède que le Roi ne peut s'écarter du texte légal et conférer à un Secrétaire d'Etat des compétences dont Lui-même ne dispose pas ; Qu'il convient en conséquence, sur pied de l'article 159 de la Constitution, d'écarter les articles 6 de l'Arrêté royal du 17 juillet 2009 intitulé «Gouvernement. — Démissions Nominations. — Modifications » et 5 de l'Arrêté royal du 20 septembre 2009 remplaçant l'article 17 de l'Arrêté royal du 14 janvier 2009 fixant certaines attributions ministérielles en tant que ces dispositions seraient interprétées comme conférant au Secrétaire d'Etat les compétences généralement quelconques du Ministre ayant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions ; Qu'il s'en déduit que la délégation à l'auteur de l'acte attaqué émane d'une autorité incompétente ; [...] »

4. Discussion.

4.1. En l'espèce, sur les deux moyens, à titre liminaire, le Conseil rappelle que, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat et du Conseil de céans, l'exposé d'un "moyen de droit" requiert non seulement de désigner la règle de droit qui serait violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué (cf. notamment C.E., arrêt n° 164.482 du 8 novembre 2006 et C.C.E., arrêt n° 12 076 du 29 mai 2008).

Le Conseil constate qu'en l'occurrence, la partie requérante s'abstient d'expliquer de quel manière l'acte attaqué violerait l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980, l'article 61 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, précité, l'article 22 de la Constitution, l'article 8 de la CEDH et les principes de sécurité juridique, de proportionnalité, de prudence et de minutie et de gestion consciencieuse, cités dans le premier moyen, ainsi que l'article 37 de la Constitution et les articles 2, 3, 4bis, 7, 8bis, 9, 9bis, 9ter, 10 ter, 11, 12 bis, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 22, 25, 27, 29, 32, 39/8, 39/19, 39/24, 39/27, 39/29, 39/44, 39/45, 39/54, 39/56, 39/79, 41, 41bis, 41ter, 42, 42bis, 42ter, 42quater, 42 quinquies, 42 septies, 43, 46bis, 49, 49/1, 49/2, 50, 50bis, 51, 51/3, 51/3bis, 51/4, 51/5, 51/6, 51/7, 51/8, 51/10, 52/2, 52/3, 52/4, 53bis, 54, 57/2, 57/3, 57/4, 57/5bis, 57/25, 57/28, 57/30, 57/31, 57/32, 57/33, 57/34, 57/35, 57/36, 58, 61, 61/2, 61/3, 61/4, 61/5, 61/7, 61/9, 61/11, 61/12, 61/13, 68, 71, 72, 73, 74, 74/4, 74/4bis, 74/5, 74/6, 74/7 et 76 de la loi du 15 décembre 1980, cités dans le deuxième moyen. Il en résulte que les moyens sont irrecevables en ce qu'ils sont pris de la violation de telles dispositions et principes.

4.2.1. Sur le reste du premier moyen, le Conseil rappelle qu'il est une juridiction administrative instituée en application de l'article 146 de la Constitution. Il souligne que l'article 144 de la Constitution dispose que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des cours et tribunaux, et que l'article 145 de la Constitution dispose quant à lui que les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des cours et des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. La nature du droit sur lequel porte le litige est dès lors essentielle pour opérer la distinction entre d'une part, la compétence exclusive des cours et des tribunaux concernant les contestations relatives à des droits civils, et d'autre part, sa compétence de principe concernant les contestations relatives à des droits politiques, à laquelle le législateur peut déroger (M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 86).

Le législateur a fait application de la possibilité lui offerte par l'article 145 de la Constitution de confier à la juridiction administrative qu'est le Conseil de céans, le contentieux relatif aux lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant le Conseil du contentieux des étrangers, Exposé des motifs, *Doc. Parl.* Chambre, sess. 2005-2006, n° 51K2479/001, 91). L'article 39/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, dispose ainsi que: « *Le Conseil est une juridiction administrative, seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* ».

L'article 39/2, §2, de la même loi, précise en outre que le Conseil, lorsqu'il statue en annulation, se prononce sur les recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir. Il en résulte que dans le cadre de cette disposition, la compétence du Conseil en tant que juge d'annulation, se limite à vérifier si aucune règle de droit objectif, *sensu lato*, n'a été méconnue par la décision prise dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980. Il n'appartient par conséquent pas au Conseil de se prononcer sur l'opportunité d'un acte administratif.

Si l'acte attaqué viole une norme dudit droit objectif, il peut être annulé et l'autorité administrative doit réexaminer la demande en prenant en considération la violation du droit objectif, telle qu'elle a été constatée par le Conseil.

Il résulte de ce qui précède que le Conseil a, en principe, un pouvoir de juridiction pour, dans les limites précitées, statuer sur la légalité de la décision attaquée.

Toutefois, cela ne signifie pas que le Conseil, dans le cadre de l'examen de son pouvoir de juridiction, est lié par l'objet tel que qualifié dans le recours (*petitum*). La circonstance que la partie requérante sollicite l'annulation d'une décision prise en vertu de la loi du 15 décembre 1980 n'implique en effet pas *de facto* que le Conseil dispose de la compétence juridictionnelle pour ce faire (cfr. J. VELU, conclusion sous Cass. 10 avril 1987, *Arr. Cass.* 1986-87, 1046). Le Conseil doit ainsi analyser la cause d'annulation invoquée dans le moyen (*causa petendi*), et ce afin de vérifier si l'objet réel et direct du recours n'excède pas son pouvoir de juridiction (Cass. 27 novembre 1952, *Pas.* 1953, I, 184; C. HUBERLANT, « Le Conseil d'Etat et la compétence générale du pouvoir judiciaire établie par les articles 92 et 93 de la Constitution », *J.T.*, 1960, 79; J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 249; C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Anvers, Intersentia, 2000, 140 et 141). Le cas échéant, le Conseil doit se déclarer sans juridiction.

Le Conseil est, par conséquent, sans juridiction pour connaître des contestations qui portent sur des droits civils ou encore pour connaître des contestations qui portent sur des droits politiques que le législateur ne lui a pas expressément attribuées. De même, le Conseil ne peut pas connaître d'un recours ou d'un moyen dont l'objet réel et direct est de l'amener à se prononcer sur de telles contestations.

La répartition de compétences entre les cours et les tribunaux et le Conseil peut avoir pour conséquence que différentes questions juridiques afférentes à un seul et même acte peuvent être soumises à l'appréciation de différents juges. Le Conseil disposant exclusivement des compétences lui attribuées, celles-ci doivent être interprétées de manière restrictive en manière telle que la partie requérante peut être confrontée à l'inconvénient de devoir saisir plusieurs juridictions.

La répartition de la juridiction précitée peut également impliquer que dans l'hypothèse où deux décisions seraient prises dans un seul « *instrumentum* », - comme en l'espèce, une décision mettant fin à un droit de séjour, d'une part, et une décision de « retrait » d'une déclaration de cohabitation légale, d'autre part -, une stricte distinction doit être opérée entre ces deux décisions.

4.2.2. En l'espèce, le Conseil est saisi d'un recours en annulation contre une décision mettant fin au droit de séjour de plus de trois mois reconnu dans le cadre d'un regroupement familial, prise en application de la loi du 15 décembre 1980. Cette décision repose sur le motif selon lequel la partie défenderesse, ayant constaté le retrait par l'officier de l'état civil de la déclaration de cohabitation légale actée par la requérante et le regroupant belge, en déduit que « *le lien de partenariat avec le membre de famille belge n'est plus établi* [...] *l'intéressé n'est pas dans les conditions de lien de famille/ d'alliance*

ou de parenté avec la personne rejointe au sens de l'art 40bis et 40ter de la loi du 15/12/1980».

Il résulte de la teneur de cette motivation que la décision attaquée est fondée sur la décision de retrait par un officier de l'état civil de la déclaration de cohabitation légale effectuée par la requérante. En d'autres termes, il appert que, dans le cas d'espèce, la motivation de la décision entreprise repose sur une décision préalable d'un officier de l'état civil, en manière telle que le pouvoir de juridiction du Conseil ne peut s'exercer sur cette décision préalable conformément à l'enseignement qui vient d'être exposé *supra*, le tribunal de première instance étant seul compétent pour se prononcer quant à ce.

Par ailleurs, le Conseil ne peut qu'observer que les observations développées par la partie requérante, en termes de mémoire de synthèse, visent exclusivement à soumettre à son appréciation un argumentaire en vue de contester l'opportunité du retrait de la déclaration de cohabitation légale susmentionnée et à l'amener à se prononcer sur cette question, en manière telle que le Conseil ne peut y avoir égard, à défaut d'avoir un pouvoir de juridiction quant à cette problématique, conformément à ce qui vient d'être développé.

Ce constat est conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui s'est prononcé dans différents cas d'espèce de la manière suivante « [...] Considérant que le droit au séjour du requérant lié à la qualité de conjoint d'une Belge est contesté par voie de conséquence de la contestation qui porte sur cette qualité; que l'autorité ne pouvait valablement se prononcer sur le droit au séjour sans préjuger d'une décision qu'il n'appartient qu'au tribunal de première instance de prendre [...] » (en ce sens, C.E. 23 mars 2006, n°156.831), enseignement qui est applicable en l'espèce, dans la mesure où il est question d'une contestation d'une décision de retrait d'une déclaration de cohabitation légale.

Partant, le Conseil est sans juridiction pour connaître du moyen en ce que l'argumentaire y exposé vise à contester l'annulation de cet acte.

4.3. Sur le reste du second moyen, le Conseil ne peut que constater que l'argumentation développée par la partie requérante manque en fait, dès lors qu'elle repose sur des éléments relatifs aux nominations et attributions des ministres et secrétaires d'Etat dans le gouvernement précédent, alors que l'acte attaqué a été pris le 13 août 2012, soit bien après la composition du gouvernement actuel. Il ne revient par ailleurs pas au Conseil de reformuler le moyen à la lumière des arrêtés de nomination et d'attributions de compétences, pris à cette occasion.

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

Article unique.

La requête en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente mai deux mille treize, par :

Mme N. RENIERS, Président F. F., juge au contentieux des étrangers

Mme N. SENGGERA, Greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

N. SENGERA

N. RENIERS