

CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS

ARRÊT

**n°10653 du 28 avril 2008
dans l'affaire X /**

En cause : X

contre :

L'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur et désormais par la Ministre de la Politique de migration et d'asile.

LE ,

Vu la requête introduite le 10 octobre 2007 par M. X et Mme X, qui déclarent être de nationalité équatorienne et qui demandent à titre principal, « [de] réformer les décisions de refus d'établissement sans ordre de quitter le territoire (annexe 20) prises le 10 septembre 2007 et notifiées le 11 septembre 2007 », « avant dire droit, [de] poser une question préjudiciable à la Cour de Justice des Communautés européennes [...] » et « à titre infiniment subsidiaire, [d'] annuler l'exécution de l'acte administratif suivant : la décision de refus d'établissement sans ordre de quitter le territoire (annexe 20) prise le 21 juin 2007 et notifiée le 27 juin 2007 ».

Vu le titre Ier 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, dite ci-après « la loi ».

Vu la note d'observations.

Vu le mémoire en réplique.

Vu l'ordonnance du 14 février 2008 convoquant les parties à comparaître le 13 mars 2008.

Entendu, en son rapport, . . .

Entendu, en leurs observations, Me C. NIMAL, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me E. MOTULSKY *locum* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRÊT SUIVANT :

1. Rétroactes.

1.1. Le 12 avril 2007, les requérants ont introduit une demande d'établissement en qualité d'ascendants à charge de belge.

1.2. Le 10 septembre 2007, le délégué du Ministre de l'intérieur a pris à leur égard deux décisions de refus d'établissement avec ordre de quitter le territoire, qui leur ont été notifiées le 11 septembre 2007.

Ces décisions, qui constituent les actes attaqués, sont motivées comme suit :

- en ce qui concerne le requérant :

« Ne remplit pas les conditions pour bénéficier du droit d'établissement en tant qu'ascendant à charge de belge ([L. L., B. E.]) ».

Motivation en fait :

Les documents fournis à l'appui de la demande d'établissement n'indiquent pas à suffisance que l'intéressé est à charge de sa fille belge. En effet, cette dernière apporte des preuves de moyens de subsistance qui démontrent qu'elle n'a pas de revenus suffisants pour prendre en charge ses parents. Les revenus nets qu'elle déclare n'atteignent pas le revenu d'intégration calculé pour un ménage de trois personnes alors même que son ménage compte quatre personnes. En outre, l'intéressé ne fournit aucune preuve récente de ce qu'il serait à charge de sa fille ; les seules preuves produites sont des transferts d'argent datant de 2001 ».

- en ce qui concerne la requérante :

« Ne remplit pas les conditions pour bénéficier du droit d'établissement en tant qu'ascendance à charge de belge ([L. L., B. E.]) ».

Motivation en fait :

Les documents fournis à l'appui de la demande d'établissement n'indiquent pas à suffisance que l'intéressée est à charge de sa fille belge. En effet, cette dernière apporte des preuves de moyens de subsistance qui démontrent qu'elle n'a pas de revenus suffisants pour prendre en charge ses parents. Les revenus nets qu'elle déclare n'atteignent pas le revenu d'intégration calculé pour un ménage de trois personnes alors même que son ménage compte quatre personnes. En outre, l'intéressée ne fournit aucune preuve récente de ce qu'elle serait à charge de sa fille ; les seules preuves produites sont des transferts d'argent datant de 2001 ».

2. Observation préliminaire.

2.1. En termes de requête, la partie requérante sollicite, à titre principal, la réformation des décisions attaquées, faisant notamment valoir qu'« il y a lieu d'examiner l'article 31.3 de la directive, selon lequel "*les procédures de recours permettent un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la mesure envisagée*" » et que cet article a un effet direct en droit belge.

A cet égard, elle allègue notamment que « le présent recours doit donc être examiné comme étant un recours de plein contentieux, conformément à l'article 31 de la directive précitée (...). Dès lors, en cette matière également, le Conseil peut "*confirmer ou réformer la décision attaquée*" (art. 39/2 §1) et il doit avoir égard également aux éléments présentés même après la date de la décision ou après l'introduction du présent recours. Le Conseil du Contentieux ne peut limiter son appréciation à la seule motivation de la décision et ne peut se contenter d'annuler la décision au motif qu'elle comporte une violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir » et que « la directive doit également pouvoir être appliquée sans que n'ait eu lieu un déplacement transfrontalier ou sans qu'il y ait de nationalité différente, c'est-à-dire qu'elle doit s'appliquer à des situations purement internes », sous peine de discrimination à rebours en droit interne alors que « la Belgique s'est engagée à supprimer les discriminations à rebours et à permettre à ses nationaux de bénéficier du même statut que les ressortissants européens présents sur son territoire. C'est ainsi d'ailleurs qu'elle a prévu une assimilation entre belges et ressortissants européens, en l'article 40§6 de la loi du 15 décembre 1980. Par le biais de cette assimilation la directive peut s'appliquer au cas d'espèce, même s'il s'agit d'une situation purement interne ».

2.2. En l'espèce, sur ce point, le Conseil ne peut que confirmer sa jurisprudence antérieure (notamment, arrêts n° 2442 du 10 octobre 2007 et n° 2901 du 23 octobre 2007) dans lesquels il a rappelé qu'il est une juridiction administrative au sens de l'article 161 de la

Constitution, dont la composition, le fonctionnement et les compétences sont régies par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

S'agissant de ses compétences, l'article 39/2, § 1^{er} de la loi précitée, dispose comme suit :

« § 1^{er}. Le Conseil statue, par voie d'arrêts, sur les recours introduits à l'encontre des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Le Conseil peut :

1° confirmer ou réformer la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ;

2° annuler la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides soit pour la raison que la décision attaquée est entachée d'une irrégularité substantielle qui ne saurait être réparée par le Conseil, soit parce qu'il manque des éléments essentiels qui impliquent que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation visée au 1° sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires.

Par dérogation à l'alinéa 2, la décision visée à l'article 57/6, alinéa 1^{er}, 2° n'est susceptible que d'un recours en annulation visé au § 2. »,

tandis que le § 2 de cette même disposition stipule :

« § 2. Le Conseil statue en annulation, par voie d'arrêts, sur les autres recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ».

Au vu de ces dispositions, il s'impose de constater qu'étant saisi d'un recours en annulation tel que celui formé par la partie requérante, le Conseil n'exerce son contrôle que sur la seule légalité de l'acte administratif attaqué et ne dispose d'aucune compétence pour réformer cet acte en y substituant une décision reflétant sa propre appréciation des éléments du dossier.

L'article 31.3 de la directive 2004/38 (CE) du 29 avril 2004 ne saurait remettre en cause ce constat, dès lors qu'il ne peut avoir pour effet de conférer directement au Conseil des compétences que seule une loi peut, de la volonté même du Constituant, lui attribuer.

Par conséquent, et contrairement à ce que soutient la partie requérante, le Conseil ne saurait être tenu de se forger une opinion propre des éléments du dossier en vue de procéder à une éventuelle réformation de la décision entreprise ni, encore moins, de tenir compte d'éléments qui n'avaient pas été portés à la connaissance de l'autorité administrative avant qu'elle ne prenne sa décision.

Le Conseil rappelle d'ailleurs à cet égard qu'il est de jurisprudence administrative constante que la légalité d'une décision administrative doit être appréciée en fonction des éléments dont l'autorité a connaissance au moment où elle statue.

2.3. Au vu de ce qui précède, le recours doit être considéré comme irrecevable en ce qu'il sollicite que le Conseil étende son contrôle au-delà du strict examen de la légalité de l'acte attaqué et réforme celui-ci.

3. Examen des moyens d'annulation.

3.1.1. La partie requérante prend un premier moyen de la « violation de l'article 31.3 de la directive 2004/38 (CE) du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, des articles 10,11, 22, 24 et 191 de la Constitution Belge ».

Dans une première branche elle fait, notamment, valoir qu'« il y a lieu d'examiner l'article 31.3 de la directive, selon lequel "les procédures de recours permettent un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la mesure envisagée" » et que cet article a un effet direct en droit belge.

Dans une deuxième branche, elle fait valoir en substance que « si le Conseil du Contentieux ne faisait pas application du droit européen, se limitant donc à un examen tel que celui prévu par l'article 39/2 §2 de la loi du 15 décembre 1980, elle (sic) rendrait un arrêt

contraire au droit communautaire. Une question préjudicielle à la Cour de Justice des Communautés Européennes est justifiée, parce qu'elle est pertinente » et renvoie au dispositif de l'acte introductif d'instance pour le libellé de ladite question.

3.1.2. En l'espèce, sur la première branche de ce premier moyen, le Conseil estime qu'elle est manifestement irrecevable en tant qu'elle est prise de la violation des articles 22 et 24 de la Constitution, la partie requérante ayant négligé d'indiquer en quoi ces dispositions auraient été violées par la prise de la décision litigieuse.

Pour le surplus, le Conseil renvoie au raisonnement développé *supra* au point « 2. Observation préliminaire ».

Sur la deuxième branche de ce premier moyen, le Conseil renvoie au raisonnement développé *infra* au point « 4. Question préjudicielle ».

3.2.1. La partie requérante prend un second moyen du « défaut de motivation, violation des articles 40 §6 et 62 de la loi du 15 décembre 1980, violation de l'article 61 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, des articles 1, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, de l'article 8 CEDH, violation des principes généraux de bonne administration, erreur dans l'appréciation des faits, violation de l'obligation pour l'autorité administrative de prendre en considération l'ensemble des éléments pertinents à la cause, excès de pouvoir, violation du principe de proportionnalité ».

Dans une première branche, elle soutient que « les preuves de transfert d'argent datant de 2001 sont la preuve qu'avant l'arrivée en Belgique, les requérants bénéficiaient d'un soutien matériel en vue de subvenir à ses (sic) besoins essentiels au pays d'origine », en sorte qu'elle estime que « la décision est mal motivée ».

Dans une seconde branche, elle rappelle les termes de l'article 51 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, précisant que « cette disposition ne vise pas les personnes qui viennent rejoindre l'étranger CE ou par assimilation, une personne de nationalité belge. Les étrangers qui viennent rejoindre une personne de nationalité belge (sic) sont visés par l'article 61 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 et cette disposition ne renvoie pas à l'article 51 de l'arrêté royal », alléguant que « dès lors et puisqu'aucune disposition légale ni aucune circulaire ne fixe le minimum dont on doit disposer pour pouvoir considérer qu'un ascendant est à charge, il y a lieu de considérer qu'en motivant la décision attaquée sur le fait que la fille du requérant ne bénéficie pas de ressources suffisantes pour prendre en charge ses parents, la partie adverse ajoute en fait une condition à la loi puisque l'article 51 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 n'est pas applicable en l'espèce et que l'article 61 de l'arrêté royal ne contient aucune précision ».

Elle poursuit en faisant valoir qu'« en outre, même s'il fallait considérer que les conditions édictées par l'article 51 de l'arrêté royal sont applicables, on s'en référera à l'ensemble des documents joints en annexe. Selon ces documents, la fille des requérants (...) bénéficie d'un revenu supérieur au revenu d'intégration social (sic) au taux chef de ménage. Ses ressources sont donc supérieures aux conditions de l'article 51 de l'arrêté royal. La décision est donc mal motivée et viole les articles 40§6 de la loi du 15 décembre 1980 et 61 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. A tort, la décision litigieuse ne prend pas en compte les revenus de l'époux de leur fille, Monsieur [C.], qui bénéficie de ressources propres et qui n'est pas à charge de leur fille, Madame [B. L. L.] et de Monsieur [C.], qui bénéficient de ressources propres. Il est par ailleurs établi par le dossier que la partie requérante ne sont pas aidées par le CPAS ce qui prouve, a contrario, qu'elles sont bien charge de leurs descendants belges ».

Elle ajoute qu'« en outre, en décidant que les requérants n'ont pas de moyens suffisants pour prendre en charge plus de trois personnes, la partie adverse s'insère en réalité dans la vie privée du requérant et de sa fille et ce d'une façon disproportionnée. Or, selon l'article 8 CEDH, des atteintes au droit à la vie privée et familiale sont permises pour autant qu'elles soient proportionnées à l'un des buts de la convention. Ce n'est pas le cas en l'espèce ».

En termes de mémoire en réplique, la partie requérante conteste avoir, « comme le prétend la partie adverse, reconnu que les revenus de leur fille n'atteignaient pas le revenu d'intégration » et rappelle qu'elle estime « que la partie adverse entend ajouter à la loi en faisant référence à un montant de revenus minimum qui serait indispensable pour pouvoir considérer que le ressortissant peut se faire rejoindre par ses descendants à charge ».

3.2.2. En l'espèce, le Conseil relève, à l'examen du dossier administratif, que les requérants ont produit, à l'appui de leur demande d'établissement, notamment, l'extrait d'acte de naissance de leur fille, l'engagement de prise en charge souscrit à leur égard par cette dernière, ainsi que sa fiche de paie pour le mois de novembre 2006 et la preuve du versement de plusieurs sommes d'argent à leur bénéfice au cours de l'année 2001. Ils ont également produit une attestation du CPAS attestant qu'ils n'ont jamais bénéficié d'aucune aide financière de cet organisme.

Le Conseil estime, par conséquent, que la partie défenderesse a pu, sans violer les dispositions visées au moyen, considérer, notamment, qu'« en outre, l'intéressée ne fournit aucune preuve récente de ce qu'elle serait à charge de sa fille ; les seules preuves produites sont des transferts d'argent datant de 2001 », la partie requérante restant en défaut de contester utilement ce motif qui, au demeurant, suffit à motiver adéquatement la décision litigieuse.

S'agissant de l'argument de la partie requérante selon lequel, en l'absence de fixation d'un montant minimum légal « pour pouvoir considérer qu'un descendant est à charge », la décision attaquée ajoute une condition à la loi en estimant que la fille des requérants ne bénéficie pas de ressources suffisantes pour prendre en charge ses parents, le Conseil rappelle qu'en prévoyant que les membres de famille d'un Belge visés doivent être à sa charge, l'article 40, §6, de la loi implique en conséquence que le Belge dispose de ressources suffisantes pour pouvoir prendre en charge ses membres de famille. Le Conseil considère dès lors que l'exigence d'un minimum de revenus dans le chef du Belge rejoint n'est pas une condition ajoutée à la loi dès lors que l'article 40, §6, de la loi exige que les membres de famille d'un Belge soient à charge de celui-ci, ce qui nécessite un minimum de ressources dans le chef de celui-ci.

Dans cette mesure, le contrôle de légalité de la décision attaquée par le Conseil tend à vérifier si l'autorité administrative n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

A cet égard, il ressort du dossier administratif que les requérants ont produit, à l'appui de leur demande d'établissement, une fiche de paie de leur fille pour le mois de novembre 2006, qui atteste que cette dernière a bénéficié, pour ce mois, d'un salaire mensuel de 606,55 €, montant au sujet duquel la partie défenderesse a pu considérer à bon droit, dans la décision querellée, qu'il « n'atteint pas le revenu d'intégration calculé pour un ménage de trois personnes ».

S'agissant des documents relatifs aux revenus de l'époux de la regroupante, qui sont invoqués en termes de requête et de mémoire en réplique, ceux-ci n'ont été produits qu'à l'appui du présent recours, en sorte qu'il ne saurait être reproché à la partie défenderesse de ne pas les avoir pris en considération. En effet, le Conseil rappelle qu'il ne peut, dans le cadre de son contrôle de légalité, avoir égard qu'aux éléments portés à la connaissance de l'autorité avant que celle-ci ne prenne sa décision. La jurisprudence administrative constante considère en effet que les éléments qui n'avaient pas été portés par le requérant à la connaissance de l'autorité en temps utile, c'est à dire avant que celle-ci ne prenne sa décision, ne sauraient être pris en compte pour en apprécier la légalité, dès lors qu'il y a lieu, pour l'exercice de ce contrôle de « [...] se replacer au moment même où l'acte administratif a été pris [...] » (en ce sens, notamment : C.E., arrêt n°110.548 du 23 septembre 2002).

Le Conseil observe également que les requérants ayant introduit une nouvelle demande d'établissement le 28 septembre 2007, il leur était loisible de produire les documents visés dans ce cadre.

S'agissant du droit au respect de la vie familiale des requérants et de leur fille, le Conseil a rappelé dans la jurisprudence susmentionnée que l'article 8 de la Convention de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui fixe le principe suivant lequel toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance, n'est pas absolu. Ainsi, l'alinéa 2 de cet article autorise l'ingérence de l'autorité publique, pour autant que celle-ci soit prévue par la loi et constitue une mesure nécessaire à certains impératifs précis qu'elle énumère. Le Conseil a également rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme a, à diverses occasions, considéré que cette disposition ne garantissait pas en tant que tel le droit pour une personne de pénétrer et de s'établir dans un pays dont elle n'est pas ressortissante. Le Conseil en a conclu qu' « En l'espèce, la décision attaquée est prise en application de la loi du 15 décembre 1980 dont les dispositions doivent être considérées comme constituant des mesures qui, dans une société démocratique, sont nécessaires pour contrôler l'entrée des non nationaux sur le territoire national (voir notamment les arrêts *Abdulaziz, Kabales et Balkandali* du 28 mai 1985, et *Cruz Varas et autres* du 20 mars 1991 ; C.E., arrêt n° 86.204 du 24 mars 2000) ».

Il ressort, des considérations qui précèdent, que les conséquences potentielles de la décision attaquée sur la situation et les droits des requérants relèvent d'une carence de ces derniers à satisfaire à une exigence légale spécifique au droit qu'ils revendiquent et non de la décision qui se borne à constater ladite carence et à en tirer les conséquences en droit.

Le Conseil relève que les observations formulées en terme de mémoire en réplique, lequel renvoie pour l'essentiel aux moyens développés dans l'acte introductif d'instance, ne sont pas de nature à énerver le raisonnement qui précède.

Dès lors, la partie défenderesse n'a pas manqué à son obligation de motivation et n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les éléments susmentionnés, produits par les requérants à l'appui de leur demande d'établissement, introduite le 12 avril 2007, ne permettaient pas d'établir que ceux-ci étaient à la charge de leur fille belge et partant, décider que les requérants ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier de l'établissement sur pied de l'article 40, §6, de la loi du 15 décembre 1980.

3.3. Il résulte de ce qui précède que le moyen n'est pas fondé.

4. Question préjudicielle.

4.1. Dans la deuxième branche du premier moyen et en termes de dispositif, la partie requérante sollicite du Conseil qu'il pose, avant dire droit, à la Cour de Justice des Communautés européennes, la question préjudicielle suivante :

« Dès lors que l'article 31.3 de la directive 2004/38 (CE) du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, applicable en l'espèce en vertu de l'interdiction de discrimination entre les ressortissants communautaires et les belges et en vertu de l'assimilation des belges aux européens prévue par le droit beige, prévoit très clairement que le recours doit permettre un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la mesure envisagée, alors que l'article 39/2 §2 de la loi du 15 décembre 1980 ne prévoit pas un recours de pleine juridiction, mais un recours en annulation, en ce sens l'article 39/2 §2 de la loi du 15 décembre 1980 ne transpose-t-il pas de manière incorrecte la directive en ne prévoyant qu'un recours en légalité sans donner la faculté à la juridiction d'apprécier les faits et circonstances justifiant la mesure envisagée ? ».

En termes de mémoire en réplique, la partie requérante « confirme sa position en ce qui concerne sa demande de question préjudicielle [...] ».

4.2. En l'espèce, au vu du raisonnement développé au point 2 et le Conseil ayant estimé que le premier moyen pris, par la partie requérante, notamment de la violation « de l'article 31.3 de la directive 2004/38 (CE) du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres » n'est pas fondé, il s'impose de constater que cette question est sans pertinence quant à l'examen du présent recours.

**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 de la IIIe chambre, le vingt-huit avril deux mille huit par :

Le Greffier,

Le Président,