



Arrêt

n°117 768 du 28 janvier 2014
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 14 octobre 2013, par X, qui déclare être de nationalité espagnole, tendant à l'annulation de la décision mettant fin au droit de séjour avec ordre de quitter le territoire, prise à son encontre le 5 août 2013 (annexe 21).

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.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 25 novembre 2013 convoquant les parties à l'audience du 9 janvier 2014.

Entendu, en son rapport, G. PINTIAUX, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me T. VANBERSY, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me M. DERENNE loco Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

Le 18 novembre 2011, la partie requérante a introduit une demande d'attestation d'enregistrement en tant que titulaire de moyens de subsistance suffisants.

En date du 10 mai 2012, la partie requérante a été mise en possession d'une carte E.

La partie défenderesse a pris à son encontre le 5 août 2013 une décision mettant fin au droit de séjour avec ordre de quitter le territoire (annexe 21). Cette décision constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« Le 18/11/2011, l'intéressé a introduit une demande d'attestation d'enregistrement en tant que titulaire de moyens de subsistance suffisants. A l'appui de sa demande, Il a produit la preuve des revenus de la

garante. En date du 10/05/2012, il a donc été mis en possession d'une carte E. Or, il appert qu'il ne remplit plus les conditions mises à son séjour.

En effet, depuis au moins octobre 2012, l'intéressé perçoit le revenu de l'intégration sociale au taux cohabitant et constitue, de ce fait, une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume. Il ne remplit plus les conditions mises à son séjour.

Interrogé par courrier du 17/07/2013 sur ses activités professionnelles ou ses autres sources de revenus, l'intéressé a produit une attestation de fréquentation scolaire pour l'année 2012/2013.

Il est à souligner que le fait que l'intéressé ait fourni une attestation scolaire ne lui confère pas le statut d'étudiant dans le cadre d'une demande de séjour de plus de trois mois étant donné qu'en vertu de l'article 40 §4 al.1, 3^{ème} et al.2, l'intéressé ne peut constituer une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume. Or, comme souligné précédemment, l'intéressée bénéficie du revenu d'intégration sociale au taux cohabitant

Dès lors, en application de l'article 42 bis de la loi du 15.12.1950, l'intéressé ne remplissant plus les conditions pour l'exercice de son droit de son séjour, il est mis fin à celui-ci.»

2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 159 de la Constitution belge, de l'article 54 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : l'arrêté royal du 8 octobre 1981), des articles 42 bis et 62 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) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

2.2. La partie requérante soutient que la partie défenderesse « prend une annexe 21 à l'encontre du requérant avec ordre de quitter le territoire sans apporter le moindre élément de motivation et de justification quant à une telle mesure ni même réaliser à tout le moins le constat de l'illégalité ».

La partie requérante estime que cela n'est pas conforme à l'obligation de motivation formelle (en droit et en fait) qui incombe à l'administration, obligation dont elle rappelle les principes.

La partie requérante s'exprime ensuite dans les termes suivants :

« 2. Considérant que l'article 159 de la constitution belge dispose que :

« Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ».

Que cet article intègre le mécanisme de l'exception d'illégalité.

Que l'article 54 de l'A.R. du 08 octobre 1981 relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers dispose que :

« Si le ministre ou son délégué met fin au séjour en application des articles 40ter, alinéa 4, 42bis, 42ter, 42quater ou 42septies de la loi, cette décision est notifiée à l'intéressé par la remise d'un document conforme au modèle figurant à l'annexe 21 comportant, le cas échéant un ordre de quitter le territoire. »

Que le libellé de cet article précise donc les termes « le cas échéant ».

Qu'en conséquence, la faculté offerte à l'Office des étrangers de délivrer ou non un ordre de quitter le territoire n'est pas hypothétique et se doit d'être motivée spécifiquement. »

La partie requérante évoque ensuite un arrêt du 28 juin 2011 n° 64.084 du Conseil de céans « relatif à une affaire analogue » et cite un extrait d'un « arrêt du Conseil d'Etat (Cassation administrative - chambre néerlandaise) daté du 19 juillet 2012 et portant le numéro 220.340 ».

La partie requérante poursuit dans les termes suivants :

« 4. (sic) Considérant qu'in specie, aucune motivation relative à l'ordre de quitter le territoire n'est formalisée dans la décision litigieuse.

Qu'en effet, la seule motivation offerte (reproduite dans l'exposé des faits) se borne à considérer qu'il n'existe pas de justificatif au maintien du séjour.

Que les articles 40 et suiv. de la Loi du 15 décembre 1980 n'offrent pourtant nulle autre faculté au ministre ou à son délégué que celle de refuser ou de mettre fin au séjour d'un membre de la famille du citoyen de l'Union.

Que considérer, en conséquence, que l'article 54 de l'A.R du 08.10.1981 suffit à lui seul à fonder une mesure d'ordre de quitter le territoire alors même que l'article 42 bis de la loi du 15 décembre 1980 ne le prévoit pas revient à modifier la loi par le biais d'un texte réglementaire.

Qu'une telle modification et extension est pourtant contraire au principe de l'exception d'illégalité qui a pour but le respect de la hiérarchie des normes et l'application d'une disposition réglementaire conformément à une disposition législative, et non l'inverse.

Que donc, si la motivation offerte dans l'acte attaqué pouvait justifier une décision de refus de séjour, elle ne pouvait fonder un ordre de quitter le territoire.

Qu'en effet, il était nécessaire de motiver l'ordre de quitter le territoire ou à tout le moins de réaliser le constat de l'illégalité pour le fonder, (cf : Article 7 de la loi du 15 décembre 1980)

Qu'il n'en est rien.

Que la décision d'ordre de quitter le territoire n'est donc pas motivée en la forme ni en droit ni en fait.

Qu'elle viole donc l'article 159 de la Constitution belge en ce que l'article 54 étend et ajoute à l'article 42 bis des éléments qui n'y sont pas contenus.

Qu'elle viole donc les articles 42 bis 62 (sic) de la loi du 15 décembre 1980 et les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 visées au moyen.

Qu'elle viole également l'article 54 de l'A.R. royal du 08 octobre 1981 en ce que l'ordre de quitter le territoire n'est nullement motivé.

Que cette décision viole donc les dispositions visées au moyen.

Qu'il convient de considérer que, dès lors que « la décision de refus de séjour de plus de trois mois et l'ordre de quitter le territoire qui en procède ne constituent qu'une seule et même décision, il convient de l'annuler dans son ensemble » (C.C.E., 28 juin 2011, n° 64.084)

Qu'il convient donc d'annuler l'annexe 21 dans son ensemble.

Que le moyen est donc fondé. »

3. Discussion

3.1. Observations liminaires

Le Conseil observe qu'aux termes de l'article 42bis, § 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980, « Le ministre ou son délégué peut mettre fin au droit de séjour du citoyen de l'Union lorsqu'il ne satisfait plus aux conditions fixées à l'article 40, § 4, et à l'article 40bis, § 4, alinéa 2, ou, dans les cas visés à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 2° et 3°, lorsqu'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume. Le ministre ou son délégué peut, si nécessaire, vérifier si les conditions pour l'exercice du droit de séjour sont respectées ». Le constat qu'un étranger ne dispose plus du droit de séjourner plus de trois mois dans le Royaume ou qu'il n'a pas démontré qu'il dispose d'un tel droit, n'entraîne pas automatiquement le constat que cet étranger séjourne de manière illégale dans le Royaume. Il est en effet possible qu'il y soit autorisé au séjour ou qu'il puisse y séjourner provisoirement pendant le

traitement d'une autre demande (d'asile, pour raisons médicales,...). Lorsque la partie défenderesse constate qu'un étranger ne peut faire valoir aucun droit de séjour de plus de trois mois dans le Royaume, il lui revient encore d'examiner si celui-ci n'y séjourne pas également de manière illégale et, le cas échéant, de procéder à la délivrance d'un ordre de quitter le territoire. Cet ordre peut uniquement être délivré sur la base de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980. Une décision mettant fin au droit de séjour de plus de trois mois et un ordre de quitter le territoire ont également des conséquences juridiques différentes. La seule conséquence d'une décision mettant fin au droit de séjour de plus de trois mois est que l'étranger ne peut plus faire valoir aucun droit de séjour et retombera éventuellement dans sa situation de séjour antérieure. Un ordre de quitter le territoire a pour conséquence que l'étranger doit quitter le territoire belge et peut, le cas échéant, servir de base à une reconduite à la frontière de manière forcée et à une mesure administrative de privation de liberté.

Etant donné, d'une part, que la décision mettant fin au droit de séjour de plus de trois mois et l'ordre de quitter le territoire requièrent une appréciation au regard de dispositions légales différentes et, partant, un examen et une base juridique distincts et, d'autre part, que ces décisions ont des conséquences juridiques distinctes, il doit en être conclu qu'il s'agit d'actes administratifs distincts, qui peuvent chacun être contestés sur une base propre devant le Conseil. Le fait que l'annulation éventuelle d'une décision mettant fin au droit de séjour de plus de trois mois a pour effet que l'ordre de quitter le territoire, figurant dans le même acte de notification, devient caduc, n'énervé en rien le constat qui précède et permet seulement de conclure qu'il peut être indiqué pour l'étranger qui estime que la décision mettant fin à son séjour a été prise illégalement, de contester les deux décisions. Le constat qu'un ordre de quitter le territoire n'a pas été pris conformément à la loi n'a par contre aucune conséquence sur la décision mettant fin au droit de séjour figurant dans le même acte de notification. Il peut dès lors arriver que le Conseil constate que la délivrance d'un ordre de quitter le territoire a eu lieu en méconnaissance de la loi, sans que ce constat n'ait un impact sur la décision mettant fin au droit de séjour qui a été notifiée à l'étranger par un même acte. L'annulation de cet ordre de quitter le territoire ne modifie en rien la nature ou la validité de cette décision mettant fin au droit de séjour.

Malgré que le Conseil ait, par le passé, estimé que « *Bien que la décision attaquée semble se décliné en deux aspects, à savoir d'une part, une « décision mettant fin au droit de séjour », et d'autre part, un « ordre de quitter le territoire », il s'agit néanmoins d'une décision unique et indivisible (dans le même sens : C.E., 28 juin 2010, n° 205.924), en telle sorte qu'il n'est pas possible d'annuler un seul aspect de cette décision sans la dénaturer* » (CCE, 13 mars 2012, n° 77.130), il convient toutefois de constater que les termes de l'article 54 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, selon lesquels lorsque le ministre compétent ou son délégué met fin au séjour en application des articles 40ter, alinéa 4, 42bis, 42ter, 42quater ou 42septies de la loi du 15 décembre 1980, cette décision est notifiée à l'intéressé par la remise d'un « *document conforme au modèle figurant à l'annexe 21* », comportant, le cas échéant, un ordre de quitter le territoire, permettent uniquement de conclure que les deux décisions peuvent être notifiées par un seul et même acte. Il ne peut cependant être déduit de cette notification par un seul et même acte qu'il ne s'agit pas de deux décisions distinctes (dans le même sens : CE, 5 mars 2013, n° 222.740 ; CE, 10 octobre 2013, n° 225.056 ; CE, 12 novembre 2013, n° 225.455 ; CCE, 19 décembre 2013, n° 116.000 rendu en assemblée générale).

Il sera, en conséquence, procédé à l'examen des arguments de la partie requérante, premièrement en ce qu'ils visent la décision mettant fin à son droit de séjour de plus de trois mois, et dans un second temps en ce qu'ils sont dirigés à l'encontre de l'ordre de quitter le territoire dont elle a fait l'objet concomitamment à celle-ci.

3.2. Quant à la décision mettant fin au droit de séjour de plus de trois mois

En l'espèce, le Conseil observe, à l'instar de la partie défenderesse dans sa note d'observations, que la partie requérante ne conteste pas la décision de refus de séjour de plus de trois mois prise à son égard.

Compte tenu de ce qui a été précisé au point 3.1. et de ce qui vient d'être constaté dans le paragraphe qui précède, et sans préjudice de ce qui suit, il ne peut être fait droit à la demande de la partie requérante d'annulation « *de l'annexe 21 dans son ensemble* » (requête p.6)

Il n'y a dès lors pas lieu à l'annulation de la décision mettant fin au droit de séjour de plus de trois mois.

3.3. Quant à l'ordre de quitter le territoire

3.3.1. S'agissant de l'ordre de quitter le territoire qui figure dans le même acte de notification, la partie requérante fait notamment valoir une violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 disposent que les décisions administratives doivent être formellement motivées, que la motivation doit indiquer les considérations juridiques et factuelles qui fondent la décision et que cette motivation doit être adéquate.

Cette obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit, même lorsque la décision n'est pas contestée, permettre au destinataire de celle-ci de connaître les raisons sur lesquelles se fonde cette autorité, afin, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours. Le terme « adéquate » figurant dans l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 implique que la motivation en droit et en fait doit être proportionnée à la portée de la décision prise.

Force est de constater que l'ordre de quitter le territoire visé n'est nullement motivé et, partant, n'indique pas les éléments de fait sur lesquels la partie défenderesse s'est fondée pour prendre une telle décision sur la base de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980. Ces éléments ne ressortent pas non plus de la motivation de la décision de refus de séjour de plus de trois mois, prise à l'égard de la partie requérante.

Ainsi que rappelé ci-avant, le fait que la partie défenderesse a mis fin au séjour de plus de trois mois de la partie requérante ne permet pas d'en conclure automatiquement que celle-ci ne séjourne pas légalement dans le Royaume. Sans préjudice de la question de savoir si, conformément à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, l'ordre de quitter le territoire « pouvait » ou « devait » être pris, la partie défenderesse devait en tout état de cause respecter son obligation de motivation formelle des actes administratifs. Ce n'est d'ailleurs que par le respect de cette obligation qu'il peut être constaté si la décision est prise en vertu d'une compétence discrétionnaire ou non.

3.3.2. S'agissant de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie défenderesse dans sa note d'observations, selon laquelle la partie requérante n'aurait pas intérêt à agir compte tenu du fait qu'elle ne critique qu'une simple mesure de police résultant de la décision de mettre fin au séjour, qui elle n'est pas contestée, force est de constater qu'elle ne peut être retenue au vu du raisonnement développé ci-avant.

3.3.3. Dès lors qu'il ressort du raisonnement exposé ci-dessus et appuyé sur une base jurisprudentielle récente qu'il doit être considéré que deux actes administratifs font l'objet du recours ici en cause et que tout acte administratif doit être motivé en fait et en droit (sans pour autant que la partie défenderesse soit tenue de donner les motifs de ses motifs), l'argumentation figurant dans la note d'observations de la partie défenderesse, fondée sur des arrêts du Conseil d'Etat et du Conseil de céans antérieurs, ne peut être suivie.

3.3.4. L'argument de la partie requérante, selon lequel la partie défenderesse a, en ce qui concerne l'ordre de quitter le territoire délivré, manqué à son obligation de motivation formelle des actes administratifs, telle qu'elle ressort des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, peut dès lors être suivi.

Le moyen est, dans la mesure susmentionnée, fondé.

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

Article 1.

La requête en suspension et annulation est rejetée en ce qu'elle vise la décision mettant fin au droit de séjour de plus de trois mois, prise à l'encontre de la partie requérante le 5 août 2013.

Article 2.

La décision d'ordre de quitter le territoire, prise à l'égard de la partie requérante le 5 août 2013, est annulée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit janvier deux mille quatorze par :

M. G. PINTIAUX,

Président F. F., juge au contentieux des étrangers

Mme A. P. PALERMO,

Greffier.

Le greffier,

Le président,

A. P. PALERMO

G. PINTIAUX