Conseil du Contentieux des Etrangers

Arrêt

n° 120 852 du 18 mars 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 4 novembre 2013, par X, qui déclare être de nationalité djiboutienne, tendant à l'annulation d'une décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire, pris le 23 septembre 2013.

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 l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 6 novembre 2013 avec la référence X

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 17 janvier 2014 convoquant les parties à l'audience du 13 février 2014.

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

Entendu, en leurs observations, Me P. ROBERT, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me A. DETOURNAY loco Me E. DERRIKS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 29 mars 2013, le requérant a introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, en qualité de conjoint de Belge.

1.2. Le 23 septembre 2013, la partie défenderesse a pris, à son égard, une décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire, décisions qui lui ont été notifiées, le 3 octobre 2013. Ces décisions, qui constituent les actes attaqués, sont motivées comme suit :

« *❑ l'intéressé(e) n'a pas prouvé dans le délai requis qu'il ou elle se trouve dans les conditions pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de membre de le famille d'un citoyen [de] l'Union ;*

Conjoint de Belge Madame [X.X.] en application de l'article 40 ter de la loi du 15/1211980.

A l'appui de sa demande, l'intéressé produit un acte de mariage, un passeport, un bail enregistré (loyer de 575€), une attestation du CPAS de Schaerbeek du 19/03/2013 précisant que la personne rejointe/ouvrant le droit perçoit le revenu d'intégration sociale de janvier 2012 à février 2013 , et que son épouse est inscrite 27/06/2013 comme demandeur d'emploi (Actiris).

Considérant que la personne qui ouvre le droit au regroupement familial bénéficie de l'aide du C.P.A.S. de Schaerbeek (revenu d'intégration sociale de janvier 2012 à février 2013), l'intéressé ne remplit pas les conditions légales pour revendiquer le séjour en Belgique sur base d'un regroupement familial en tarit que membre de famille d'une ressortissante belge.
En effet, l'article 40ter de la loi du 15/12/1980 considère que les revenus provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, l'aide sociale financière et les allocations familiales ne peuvent entrer en compte dans l'évaluation des moyens de subsistance. En outre, le fait que son épouse est inscrite comme demandeur d'emploi depuis le 27/06/2013 ne constitue pas pour autant qu[']elle dispose d'un revenu.
Ces éléments justifient donc un refus de la demande de droit au séjour en qualité de conjoint de [B]elge en application de l'article 40 ter de la Loi du 15/12/1980.
Cette décision de refus de séjour ne viole en rien l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, l'Etat est tenu à une obligation positive de maintenir et de développer la vie privée et/ou familiale, ce qui s'effectue par une mise en balance des intérêts : considérant que le couple est séparé de longue date (épouse et 4 enfants sont en Belgique depuis le 20/01/2004 dans le cadre d'une demande d'asile définitivement clôturée le 25/07/2007. Ils sont régularisés à titre humanitaire le 20/08/2007. Alors que l'intéressé est sur le territoire selon le registre national depuis le 15/03/2013). Cette mesure n'a pas pour effet de briser soudainement et arbitrairement une cellule familiale.
L'intéressé ne démontre pas avoir entretenu un lien avec son épouse depuis l'ar[r]ivée de cette dernière sur le territoire.
Cette décision de refus de séjour est prise sans préjudice de la possibilité pour l'Office des Etrangers d'examiner les autres conditions légales ou de procéder à toute enquête jugée nécessaire lors de l'introduction éventuelle d'une nouvelle demande.
Il est enjoint à l'intéressé(e) de quitter le territoire du Royaume dans les 30 jours ».

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 l'article 42, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980.

Elle relève que « Le requérant a été mis en possession d'une annexe 19ter le 29.3.2013. La décision entreprise a été prise à son encontre le 23.9.2013. Elle n'a toutefois été envoyée par télécopie à l'administration communale de Saint-Gilles que le 30.9.2013, soit plus de six mois après l'introduction de la demande » et fait valoir que « [L'article 42, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980] constitue pour les membres de la famille de citoyens européens et pour les membres de la famille de belges, auxquels est donc appliqué le même régime en termes de délai, une transposition de l'article 10.1 de la directive 2004/38/CE », que « L'article 52, §4, alinéa 2 vise […] dans sa version actuelle uniquement la prise de décision, qui doit intervenir dans un délai de six mois. Dans sa version précédente, l'article 52, §4, alinéa 2 [...] visait […] la transmission de la décision à la commune. Le rapport au Roi précédent l'arrêté royal du 21.9.2011 est muet quant aux motifs de cette modification » et, renvoyant à la doctrine, conclut que « l'article 52, §4 de l'arrêté royal, dans sa version actuelle, en ce qu'il permet la notification de la décision dans un délai de plus de six mois après l'introduction de la demande et, subsidiairement, en ce qu'il n'impose pas au minimum à la partie adverse de transmettre sa décision à l'administration communale dans un délai de six mois, viole l'article 42, §1 de la loi, qui constitue lui-même la transposition de l'article 10.1 de la directive 2004/38/CE. L'application de cet article de l'arrêté royal doit être écartée conformément à l'article 159 de la Constitution ».

En réponse à l'argumentation développée par la partie défenderesse dans sa note d'observations, elle soutient que « Le régime prévu par l'article 40ter de la loi du 15.12.1980 est un régime hybride, renvoyant tantôt aux articles 10 et suivants de la loi, qui constituent la disposition de la directive 2003/86/CE, tantôt aux articles 40 et suivants de la loi, qui constituent la transposition de la directive 2004/38/CE. En matière de procédure, l'article 42 § 1er, al.1, invoqué au moyen prévoit le même régime pour l'ensemble des membres de la famille de citoyen de l'Union, que ces citoyens de l'Union soient belges, sédentaires, ou possèdent la nationalité d'un autre Etat membre. La Cour de justice de l'Union européenne jugée dans l'affaire DZODZI / EB (affaire C-197/89, arrêt du 18.10.1990) que, lorsque le droit national renvoie au droit de l'Union, comme en l'espèce, il est indispensable d'en assurer une interprétation conforme au droit de l'Union. Appliqué au cas d'espèce, cet arrêt implique que l'article 42 §1, alinéa 1 de la loi doit recevoir la même interprétation, qu'il vise des membres de la famille de Belges ou des membres de la famille d'autres citoyens de l'Union. Il existe une jurisprudence abondante de votre Conseil relative au délai dans lequel les décisions faisant suite à une demande de visa de regroupement familial doivent être prises et notifiées (voir à titre d'exemple CCE, arrêt 88.287 du 27.9.2012 et RW, arrêt n°70.124 du 18.11.2011). C'est donc à tort que la partie adverse prétend que le dépassement d'un délai de notification ne peut entraîner aucun droit et ne peut justifier l'annulation d'une décision par votre Conseil ».

3.2. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 et de l'article 52, § 4, 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).

Elle fait valoir que « Votre Conseil a déjà jugé à plusieurs reprises (notamment RvV, arrêt 64.081 du 28.6.2011) que l'article 52 §4, alinéa 5 de l'arrêté royal, qui comprend les mêmes termes « *le cas échéant* », ne donnait qu'une possibilité à la partie adverse de prendre une décision d'ordre de quitter le territoire, comme l'indique l'utilisation des termes « *le cas échéant* ». Le fait que la partie adverse n'ait qu'une possibilité et non une obligation de délivrer cet ordre de quitter le territoire entraîne, dans son chef, l'obligation de motiver cet ordre de quitter le territoire. Cette jurisprudence de votre Conseil a été confirmée par le Conseil d'Etat (RvSt, arrêt 220.340 du 19.7.2012). L'interdiction fait[e] à la partie adverse par l'article 52§4 de l'arrêté royal du 8.10.1981 de délivrer de façon automatique et non motivée des ordres de quitter le territoire s'applique tant aux citoyens européens, aux membres de leur famille qu'aux membres de famille de Belges. Ce n'est d'ailleurs que l'application correcte de la jurisprudence de la CJUE, s'agissant des personnes pouvant revendiquer le bénéfice de la directive 2004/38/CE (Commission c. Belgique, grande chambre, 23.3.2006, C-408/03) […]. L'article 7 de la loi du 15.12.1980, tel que modifié par la loi du 19.1.2012, ne peut faire obstacle à cette obligation spécifique de motivation, sauf à violer le principe de hiérarchie des normes. Sous peine de violer les dispositions visées au moyen, la partie adverse est donc tenue de motiver pourquoi elle fait usage de cette possibilité. L'illégalité de l'ordre de quitter le territoire entraîne la nécessité d'annuler la décision dans son ensemble […].

En réponse à l'argumentation développée par la partie défenderesse dans sa note d'observations, elle soutient que « S'agissant des faits ayant donné lieu à l'arrêt du 23.3.2006 de la grande chambre de la Cour de justice, l'affaire concernait une ressortissante portugaise venue en Belgique rejoindre son partenaire belge. La Cour a jugé au § 70 de l'arrêt que : « *En tout état de cause, le caractère prétendument relatif des ordres d'éloignement n'enlève rien au fait que ces mesures sont disproportionnées à la gravité de l'infraction et sont susceptibles de dissuader les citoyens de l'Union d'exercer leur droit à la libre circulation* ». Ce droit à la libre circulation vaut tant pour les citoyens de l'Union que pour les membres de leur famille, en ce compris les membres de la famille de belges lorsque, comme en l'espèce, le droit national renvoie au droit de l'Union. La compétence de la partie adverse ne peut pas être liée dans la mesure où l'article 7 constitue la transposition de la directive 2008/115, qui exclut sur base de son article 2.5 la situation du requérant de son champ d'application. Ce raisonnement se trouve conforté par le fait que l'arrêt du Conseil d'Etat cité par le requérant date du 19.7.2012 et est dès lors postérieur à la modification de l'article 7 de la loi du 15.12.1980 par la loi du 19.1.2012 ».

3.3. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 40ter et 62 de la loi du 15 décembre 1980.

Elle fait valoir que « L'épouse du requérant est née le 1.9.1953 et est actuellement âgée de 60 ans. Lors des travaux parlementaires de la loi du 8.7.2011 modifiant la loi du 15.12.1980, Madame Lanjri, auteur de la proposition initiale et coauteur de l'amendement du 23.2.2011 a indiqué que la loi prévoyait une dispense de revenus pour les personnes âgées et handicapées et effectué quatre interventions sur ce thème au cours des travaux parlementaires. […] La volonté du législateur, exprimée lors des travaux parlementaires, n'est pas de reconnaître une possibilité purement théorique, qui serait systématiquement mise en échec en pratique par l'absence de revenus issus du travail de la personne âgée. Le législateur évoque un régime d'exception, qui dérogerait nécessairement au régime commun prévu par l'article 40ter de la loi du 15.12.1980. Cette interp[r]étation est d'ailleurs la seule compatible avec le cinquième considérant préalable à la directive

2003/86/CE […]. En considérant que le revenu d'intégration de l'épouse du requérant ne constitue pas un revenu suffisant au sens de l'article 40ter de la loi, sans prendre en compte l'âge de l'épouse du requérant, la décision entreprise viole tant cette disposition que l'article 62 de la loi ».

En réponse à l'argumentation développée par la partie défenderesse dans sa note d'observations, elle soutient que « L'article 40ter de la loi renvoie sur ce point à l'article 7.1.c de la directive 2003/86/CE. Cet article doit être interprété à la lumière des considérants préalables à la directive et en particulier du cinquième considérant préalable. La partie adverse ne répond pas à l'argumentation du requérant sur ce point ».

3.4.1. La partie requérante prend un quatrième et dernier moyen de la violation de l'article 7.1.c. de la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (ci-après : la directive 2003/86/CE), des articles 7 et 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : la CEDH).

3.4.2. Dans une première branche, renvoyant à l'arrêt C-356/11, prononcé par la Cour de Justice de l'Union européenne, le 6 décembre 2012, elle fait valoir que « La Cour confirme de la sorte sa jurisprudence développée dans l'arrêt Chakroun (C-578/08) du 4.3.2010 (§§ 41 à 44). Dans le même arrêt, la Cour a souligné l'obligation faite aux Etats membres d'examiner concrètement la situation de chaque demandeur, confortée par l'article 17 de la directive 2003/86/CE (§48). Cette exigence d'examen complet et individualisé peut impliquer, comme en l'espèce, une obligation de déroger à la condition de revenus. En l'occurrence, l'interprétation donnée par la décision entreprise à un texte de droit dérivé, à savoir l'article 7.1.c de la directive 2003/86/CE conduit à empêcher définitivement, l'épouse du requérant étant incapable de travailler, sa réunion avec son mari en Belgique. Il est en effet totalement invraisemblable que l'épouse du requérant, eu égard à son âge, atteigne le niveau de ressources visé par l'article 40ter de la loi. Les problèmes santé de l'épouse du requérant, qui seront développés dans la seconde branche du moyen, renforcent encore ce constat. L'âge de l'épouse de la requérante (il en est de même de ses problèmes de santé) ne lui est évidemment pas imputable. C'est pourtant cette caractéristique intangible et propre à l'épouse du requérant qui détermine l'impossibilité, résultant de la décision entreprise, d'un regroupement familial entre elle-même et le requérant. L'interprétation donnée par la partie adverse est incompatible avec l'impératif d'interprétation conforme aux droits fondamentaux, en l'espèce les articles 7 de la Charte et 8 de la CEDH, impératif rappelé au §78 de l'arrêt. Elle a en effet pour conséquence de rendre impossible l'exercice par le requérant et son épouse de leurs droits fondamentaux. La partie adverse observe que le requérant a vécu éloigné de son épouse durant plusieurs années, de sorte que la décision entreprise « *n'a pas pour effet de briser soudainement et arbitrairement une cellule familiale* ». Le refus de séjour du requérant constitue indubitablement une ingérence dans sa vie privée et familiale avec son épouse et ses quatre enfants avec qui il séjourne. Le requérant rappelle les circonstances dans lesquelles son épouse et ses enfants ont quitté précipitamment le territoire djiboutien. Il ne s'agissait nullement d'une séparation volontaire mais d'une séparation nécessaire au vu du risque encouru par l'épouse du requérant d'être persécutée, alors que le requérant était lui-même détenu. Au vu de l'historique de ce dossier, cette ingérence n'est ni justifiée ni proportionnée, et ce malgré la séparation physique du requérant d'avec sa famille. Dans ces conditions, la décision entreprise viole les articles 7.1.c de la directive 2003/86/CE, 7 de la Charte et 8 de la CEDH ».

Elle sollicite de poser, le cas échéant, une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union européenne à cet égard.

3.4.3. Dans une deuxième branche, la partie requérante fait valoir que « L'épouse du requérant et le requérant sont âgés respectivement de 60 ans et 66 ans. Ils sont tous deux physiquement dans l'impossibilité de travailler en raison de leur âgé et de leur état de santé. Le requérant est diabétique, présente des problèmes cardiaques, se plaint de prostatisme et souffre d'une cataracte bilatérale […]. Une opération de l'œil droit est d'ailleurs prévue le 18.3.2014. L'épouse du requérant souffre d'arthrose pluri-étagée sévère de sorte qu'elle est dans l'incapacité médicale de travailler. Ceci est attesté par le Docteur […]. Le contrôle exercé par Votre Conseil dans le cadre des articles 8 et 13 de la Convention est un contrôle ex nunc, qui doit dès lors prendre en compte non seulement l'âge avancé mais également le mauvais état de santé du requérant et de son épouse, tel qu'il ressort des certificats médicaux joints en annexe. Le requérant a exposé, dans le cadre de la première branche du présent moyen, les motifs pour lesquels cette ingérence n'est ni justifiée ni proportionnée eu égard à l'âge de l'épouse du requérant. La décision est d'autant moins justifiée et proportionnée sur base de la situation de santé du requérant et de son épouse, couplée à leur âge respectif. Partant, la décision entreprise viole l'article 8 de la [CEDH] ».

3.4.4. Dans une troisième branche, la partie requérante fait valoir que « Si votre Conseil devait estimer, quod non, que le prescrit de l'article 39/2 de la loi ne lui permet pas [d]e prendre en compte les pièces médicales jointes à la présente requête, encore faudrait-il constater que la décision entreprise viole les articles 7 et 41 de la Charte. L'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne est le pendant de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme » et se référant à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, elle ajoute que « La décision entreprise est manifestement prise en application du droit de l'Union, puisque l'ordre de quitter le territoire constitue une décision de retour au sens de la directive 2008/115/CE, alors que la décision de refus de regroupement familial pour défaut de ressources suffisantes constitue une application de l'article 7.1.c de la directive 2003/86/CE, auquel renvoie le droit national, en particulier l'article 40ter de la loi. Si la partie adverse avait entendu le requérant avant l'adoption de la décision entreprise, il aurait été informé des problèmes de santé ce celui-ci et de son épouse, les empêchant tous deux de travailler. Cet élément aurait permis à la procédure d'aboutir à un résultat différent, comme expliqué dans la deuxième branche du moyen. Partant, la décision entreprise viole les articles 7 et 41 de la Charte des droits fondamentaux ».

3.4.5. En réponse à l'argumentation développée par la partie défenderesse dans sa note d'observations, elle soutient que « L'affirmation selon laquelle seuls les citoyens de l'Union pourraient se prévaloir du droit d'être entendu consacré à l'article 41 de la Charte et constituant par ailleurs un principe général de droit de l'Union européenne est erronée et contredite notamment par les arrêts M.M / Mande du 22.11.2012 et M.G et M.R / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie du 10.9.2013. […] Les certificats médicaux déposés par le requérant permettent de démontrer que le requérant, s'il avait été entendu par la partie adverse, aurait été en état de mieux assurer sa défense dans une mesure telle que la procédure administrative aurait pu aboutir à un résultat différent, de sorte que le requérant a un intérêt au moyen. [...] Quant au fait que les revenus provenant du régime d'assistan[ce] social[e] ne sont pas pris en compte au titre de l'article 40ter, il n'entraîne pas pour conséquence que le bénéfice d'une telle aide prive nécessairement le regroupement du droit au regroupement familial. A tout le moins, la Cour de justice devrait-elle être interrogée sur cette question. [....] Quant au fait que la partie adverse ait

procédé à un examen de la proportionnalité de la décision entreprise, cela ne signifie pas que cet examen respecte nécessairement l'article 8 de la CEDH et l'article 7 de la Charte […] ».

4. Discussion.

4.1.1. Sur le premier moyen, le Conseil rappelle, à la suite de la partie requérante, qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution, il dispose de la compétence d'écarter un arrêté royal dont il constaterait l'illégalité (en ce sens, voir notamment C.E., arrêts n° 216.362 et 216.363 du 21 novembre 2011). Il précise toutefois qu'il ne lui appartient pas de déterminer, à la place du Roi, les conditions et la durée du séjour de plus de trois mois dans le Royaume des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, conformément aux règlements et directives européens. En revanche, il doit examiner si, à l'appui de sa demande d'écarter l'application de l'article 52, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, tel qu'applicable lors de la prise des actes attaqués, en vertu de l'article 159 de la Constitution, la partie requérante démontre que cette disposition viole l'article 42, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980. Dans l'hypothèse où une telle preuve est apportée, le Conseil est habilité à écarter l'application de l'article 52, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 dans son appréciation de la légalité des actes attaqués.

4.1.2. En l'espèce, le Conseil rappelle, qu'aux termes de l'article 42, §1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980, « *Le droit de séjour de plus de trois mois dans le Royaume est reconnu le plus rapidement possible et au plus tard six mois après la date de la demande telle que prévue au § 4, alinéa 2, au citoyen de l'Union et aux membres de sa famille qui sont dans les conditions et pour la durée déterminées par le Roi, conformément aux règlements et directives européens. […]* ». Il rappelle ensuite qu'aux termes de l'article 52, § 4, alinéas 2 et 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, tel qu'applicable lors de la prise des actes attaqués, « *Si le Ministre ou son délégué reconnaît le droit de séjour ou si aucune décision n'est prise dans le délai prévu à l'article 42, de la loi, le bourgmestre ou son délégué délivre à l'étranger une "carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union" conforme au modèle figurant à l'annexe 9. […]. Si le ministre ou son délégué ne reconnaît pas le droit de séjour, cette décision est notifiée au membre de la famille par la remise d'un document conforme au modèle figurant à l'annexe 20, comportant, le cas échéant, un ordre de quitter le territoire. Il est procédé au retrait de l'attestation d'immatriculation. […]* ». Il rappelle, enfin que l'article 10.1. de la directive 2004/38/CE ne prévoit aucun délai de notification d'une décision de refus de reconnaissance d'un droit de séjour, mais stipule uniquement que « *Le droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre est constaté par la délivrance d'un document dénommé "Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union" au plus tard dans les six mois suivant le dépôt de la demande. […]* ».

Force est dès lors de constater qu'aucune des dispositions susvisées ne fixe de délai de notification d'une décision de refus de reconnaissance d'un droit de séjour au citoyen de l'Union ou au membre de sa famille, ni ne prévoit que le droit de séjour doit lui être reconnu lorsque la notification de cette décision intervient plus de six mois après l'introduction de la demande.

4.1.3. Il résulte de ce qui précède que la partie requérante est restée en défaut de démontrer l'illégalité alléguée de l'article 52, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, et qu'il ne peut être fait droit à sa demande d'écarter l'application de cette disposition en vertu de l'article 159 de la Constitution.

Il en résulte également que le premier moyen ne peut être tenu pour fondé.

4.2.1. Sur le troisième moyen, le Conseil rappelle qu'aux termes de l'article 40ter, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, le membre de la famille d'un Belge, visé à l'article 40bis, § 2, alinéa 1er, 1°, de la même loi, doit démontrer : « *qu'il dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers. Cette condition est réputée remplie lorsque les moyens de subsistance sont au moins équivalents à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, § 1er, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. L'évaluation de ces moyens de subsistance:*
1° tient compte de leur nature et de leur régularité;
2° ne tient pas compte des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, ni de l'aide sociale financière et des allocations familiales;
3° ne tient pas compte des allocations d'attente ni de l'allocation de transition et tient uniquement compte de l'allocation de chômage pour autant que le conjoint ou le partenaire concerné puisse prouver qu'il cherche activement du travail ».

4.2.2. Dans le cadre de son contrôle de légalité, il n'appartient pas au Conseil de substituer son appréciation à celle de la partie défenderesse mais uniquement de vérifier si celle-ci n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle n'a pas donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui procède d'une erreur manifeste d'appréciation (cfr. dans le même sens : CE, 6 juillet 2005, n° 147.344).

Dans ce même cadre, il lui appartient notamment de vérifier si la partie défenderesse a respecté les obligations de motivation des actes administratifs qui lui incombent. Ainsi, l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'expliciter les motifs de ses motifs.
Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

4.2.3. En l'espèce, la première décision attaquée est fondée sur les motifs reproduits au point 1.2. du présent arrêt, qui se vérifient, à l'examen du dossier administratif, et ne sont pas utilement contestés par la partie requérante, qui fait grief à la partie défenderesse de ne pas avoir pris en considération l'âge de l'épouse du requérant et développe une argumentation, fondée sur les travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial, selon laquelle « la loi prévoyait une dispense de revenus pour les personnes âgées et handicapées ». Or force est de constater que si cette hypothèse a pu être évoquée au cours des discussions parlementaires, elle n'a cependant pas été concrétisée, en telle sorte qu'une telle argumentation vise, comme le relève la partie défenderesse, à ajouter une condition à la loi, et est dès lors inopérante. En tout état de cause, le Conseil s'interroge sur l'intérêt d'une telle argumentation dès lors que la partie requérante ne démontre nullement que l'épouse du requérant percevrait une quelconque indemnité de pension ou allocation d'indemnité, et qu'une telle allégation ne trouve aucunement écho dans le dossier administratif.

4.2.4. Il résulte de ce qui précède que le troisième moyen ne peut être tenu pour fondé.

4.3.1. Sur le quatrième moyen, en sa troisième branche, prise de la violation des articles 7 et 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Conseil rappelle, qu'aux termes de son article 51, cette Charte s'applique aux États membres « *uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union* ». Or, dans la mesure où la première décision attaquée est prise, sur la base de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, à l'égard d'un membre de la famille d'un Belge, qui n'a pas exercé son droit à la libre circulation, il ne peut être considéré que la partie défenderesse a mis à cet égard en œuvre le droit de l'Union. Le moyen est donc irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 7 et 41 de la Charte précitée.

4.3.2. Sur le reste du quatrième moyen, en ses deux premières branches, réunies, le Conseil observe tout d'abord que l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne, C-356/11, cité par la partie requérante, a été prononcé par la Cour dans une affaire dans laquelle un étranger s'était vu refuser un titre de séjour parce qu'il était dépourvu de moyens de subsistance, dans une situation familiale où son conjoint avait la garde d'un enfant, mineur, ayant la citoyenneté de l'Union, et où ledit étranger n'était pas le père biologique de cet enfant, n'était pas investi du droit de garde et ne vivait pas non plus avec son conjoint ou avec cet enfant, *quod non* en l'espèce. Partant, la situation du requérant n'étant pas comparable à celle examinée par la Cour de Justice de l'Union européenne, l'invocation de cette jurisprudence ainsi que l'argumentation y afférant n'est pas pertinente en l'espèce. Par ailleurs, le Conseil observe que dans la mesure où la partie défenderesse a constaté que l'épouse du requérant bénéficiait, au moment de la prise de la première décision attaquée, d'une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration, l'invocation de l'enseignement de l'arrêt « Chakroun » (C-578/08) est inopérante, dès lors que l'obligation d'apprécier concrètement les besoins propres du ménage qui en découle, présuppose l'existence de moyens de subsistance dans le chef du regroupant, *quod non* en l'espèce.

4.3.3.1. S'agissant de la violation alléguée de l'article 8 de la CEDH, le Conseil rappelle que lorsqu'un risque de violation du droit au respect de la vie privée et/ou familiale est invoqué, il examine d'abord s'il existe une vie privée et/ou familiale au sens de la CEDH, avant d'examiner s'il y est porté atteinte par l'acte attaqué.

Quant à l'appréciation de l'existence ou non d'une vie privée et/ou familiale, le Conseil doit se placer au moment où l'acte attaqué a été pris (cf. Cour EDH 13 février 2001, Ezzoudhi/France, § 25 ; Cour EDH 31 octobre 2002, Yildiz/Autriche, § 34 ; Cour EDH 15 juillet 2003, Mokrani/France, § 21).

L'article 8 de la CEDH ne définit pas la notion de 'vie familiale' ni la notion de 'vie privée'. Les deux notions sont des notions autonomes, qui doivent être interprétées indépendamment du droit national. En ce qui concerne l'existence d'une vie familiale, il convient tout d'abord de vérifier s'il est question d'une famille. Ensuite, il doit apparaître, dans les faits, que le lien personnel entre les membres de cette famille est suffisamment étroit (cf. Cour EDH 12 juillet 2001, K. et T./ Finlande, § 150). L'existence d'une vie familiale ou d'une vie privée, ou des deux, s'apprécie en fait.

Ensuite, le Conseil doit examiner s'il y a ingérence dans la vie familiale et/ou privée. A cet égard, il convient de vérifier si l'étranger a demandé l'admission pour la première fois ou s'il s'agit d'une décision mettant fin à un séjour acquis.

S’il s’agit d’une première admission, ce qui est le cas en l’espèce, la Cour EDH considère qu’il n’y a pas d’ingérence et il n’est pas procédé à un examen sur la base du deuxième paragraphe de l’article 8 de la CEDH. Dans ce cas, la Cour EDH considère néanmoins qu'il convient d’examiner si l’Etat est tenu à une obligation positive pour permettre de maintenir et de développer la vie privée et/ou familiale (Cour EDH 28 novembre 1996, Ahmut/Pays-Bas, § 63; Cour EDH 31 janvier 2006, Rodrigues Da Silva et Hoogkamer/Pays-Bas, § 38). Cela s'effectue par une mise en balance des intérêts en présence. S’il ressort de cette mise en balance des intérêts que l’Etat est tenu par une telle obligation positive, il y a violation de l’article 8 de la CEDH (cf. Cour EDH 17 octobre 1986, Rees/Royaume-Uni, § 37).

En matière d’immigration, la Cour EDH a, dans l’hypothèse susmentionnée, rappelé, à diverses occasions, que la CEDH ne garantissait, comme tel, aucun droit pour un étranger d’entrer ou de résider sur le territoire d’un Etat dont il n’est pas ressortissant (Cour EDH 15 juillet 2003, Mokrani/France, § 23 ; Cour EDH 26 mars 1992, Beldjoudi/France, § 74 ; Cour EDH 18 février 1991, Moustaquim/Belgique, § 43).

L’article 8 de la CEDH ne peut davantage s’interpréter comme comportant, pour un Etat, l’obligation générale de respecter le choix, par des étrangers, de leur pays de résidence commune et de permettre le regroupement familial sur le territoire de ce pays (Cour EDH 31 janvier 2006, Rodrigues Da Silva et Hoogkamer/Pays-Bas, § 39). En vertu d’un principe de droit international bien établi, il incombe en effet à l’Etat d’assurer l’ordre public, en particulier dans l’exercice de son droit de contrôler l’entrée et le séjour des non nationaux (Cour EDH 12 octobre 2006, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga/Belgique, §, 81 ; Cour EDH 18 février 1991, Moustaquim/Belgique, § 43 ; Cour EDH 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali/Royaume-Uni, § 67). L’Etat est dès lors habilité à fixer des conditions à cet effet.

Compte tenu du fait que les exigences de l’article 8 de la CEDH, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l’ordre de la garantie et non du simple bon vouloir ou de l’arrangement pratique (Cour EDH 5 février 2002, Conka / Belgique, § 83), d’une part, et du fait que cet article prévaut sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 (C.E, 22 décembre 2010, n° 210.029), d’autre part, il revient à l’autorité administrative de se livrer, avant de prendre sa décision, à un examen aussi rigoureux que possible de la cause, en fonction des circonstances dont elle a ou devrait avoir connaissance.

Lorsque la partie requérante allègue une violation de l’article 8 de la CEDH, il lui appartient en premier lieu d’établir, de manière suffisamment précise compte tenu des circonstances de la cause, l’existence de la vie privée et familiale qu’elle invoque, ainsi que la manière dont la décision attaquée y a porté atteinte.

Enfin, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme que le lien familial entre des conjoints ou des partenaires doit être présumé (cf. Cour EDH, 21 juin 1988, Berrehab/Pays Bas, § 21 ; Cour EDH, 28 novembre 1996, Ahmut/Pays Bas, § 60).

4.3.3.2. En l’espèce, le Conseil observe que le lien familial entre le requérant et son épouse n’est pas formellement contesté par la partie défenderesse. L’existence d’une vie familiale dans leur chef peut donc être présumée.

Etant donné qu'il n'est pas contesté que la décision attaquée ne met pas fin à un séjour acquis mais intervient dans le cadre d'une première admission, il n'y a, à ce stade de la procédure, pas d'ingérence dans la vie familiale du requérant.

Il convient dès lors d'examiner si l'Etat a une obligation positive d'assurer le droit à la vie familiale de celle-ci.

Afin de déterminer l'étendue des obligations qui découlent, pour l'Etat, de l'article 8, § 1er, de la CEDH, il convient de vérifier tout d'abord si des obstacles au développement ou à la poursuite d'une vie familiale normale et effective ailleurs que sur son territoire, sont invoqués. Si de tels obstacles à mener une vie familiale hors de son territoire ne peuvent être constatés, il n'y aura pas défaut de respect de la vie familiale au sens de l'article 8 de la CEDH.

En l'occurrence, le Conseil estime que l'affirmation selon laquelle « Le refus de séjour du requérant constitue indubitablement une ingérence dans sa vie privée et familiale avec son épouse et ses quatre enfants avec qui il séjourne. Le requérant rappelle les circonstances dans lesquelles son épouse et ses enfants ont quitté précipitamment le territoire djiboutien. Il ne s'agissait nullement d'une séparation volontaire mais d'une séparation nécessaire au vu du risque encouru par l'épouse du requérant d'être persécutée, alors que le requérant était lui-même détenu. Au vu de l'historique de ce dossier, cette ingérence n'est ni justifiée ni proportionnée, et ce malgré la séparation physique du requérant d'avec sa famille », ne peut raisonnablement être jugée comme suffisante pour constituer la preuve qu'il existe, en l'espèce, un réel obstacle s'opposant à la poursuite de la vie familiale du requérant et de son épouse ailleurs que sur le territoire belge. Quant à l'argument relatif à l'état de santé du requérant et de son épouse, ainsi qu'aux documents produits à cet égard, force est de constater que de ces éléments sont invoqués pour la première fois en termes de requête, en telle sorte que le Conseil ne saurait y avoir égard en vertu de la jurisprudence administrative constante selon laquelle les éléments qui n'avaient pas été invoqués par la partie requérante en temps utile, c'est-à-dire avant que l'autorité administrative 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).

Dans ces circonstances, la première décision attaquée ne peut être considérée comme violant l'article 8 de la CEDH.

4.3.4. Il résulte de ce qui précède que le quatrième moyen ne peut être tenu pour fondé. Partant, le Conseil constate qu'en l'espèce, la question préjudicielle, formulée dans la première branche du moyen, est sans pertinence pour la solution du présent litige.

4.4.1. Sur le deuxième moyen, s'agissant du grief fait à la partie défenderesse de ne pas avoir motivé l'ordre de quitter le territoire assortissant la décision de refus de séjour de plus de trois mois, le Conseil observe que lorsqu'un étranger introduit, en application de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, une demande d'admission au séjour de plus de trois mois dans le Royaume, il revient à la partie défenderesse d'examiner si cet étranger réunit les conditions fixées par cette disposition. Si la partie défenderesse constate que tel n'est pas le cas, elle peut prendre une décision de refus de séjour de plus de trois mois à son égard.

Le constat qu'un étranger ne dispose pas 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, 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 de refus 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 de refus de séjour de plus de trois mois est que l'étranger ne peut 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 de refus 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 de refus 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'énerve en rien le constat qui précède et permet seulement de conclure qu'il peut être indiqué pour l'étranger qui estime que la décision lui refusant le 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 de refus 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 ait un impact sur la décision de refus 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 de refus de séjour.

Les termes de l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, selon lesquels lorsque le ministre compétent ou son délégué ne reconnaît pas un droit de séjour, cette décision est notifiée à l'intéressé par la remise d'un « *document conforme au modèle figurant à l'annexe 20* », 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).

4.4.2. La partie requérante fait notamment valoir une violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, lequel dispose que les décisions administratives doivent être motivées.

Cette obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'expliciter les motifs de ces motifs. Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

Force est de constater que l'ordre de quitter le territoire attaqué 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 du requérant.

Ainsi que rappelé ci-avant, le fait que la partie défenderesse a rejeté la demande d'admission au séjour du requérant ne permet pas d'en conclure automatiquement que celui-ci ne séjourne pas légalement dans le Royaume. Sans préjudice de la question de savoir si, conformément à l'article 7, alinéa 1er, 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.

L'argumentation développée par la partie défenderesse dans sa note d'observations selon laquelle « Si l'article 52 § 4 alinéa 5 de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 […] indique qu'en cas de refus de droit de séjour, cette décision est notifiée par la remise d'un document figurant à l'annexe 20 comportant, « le cas échéant », un ordre de quitter le territoire, les termes « le cas échéant » visent l'hypothèse l'hypothèse de l'étranger qui serait autorisé au séjour sur une autre base. En l'espèce, le requérant ne conteste pas le fait que suite à la décision de refus de séjour, il ne dispose d'aucun droit de séjour en Belgique. Par conséquent, la partie adverse n'avait d'autre choix que d'assortir l'annexe 20 par un ordre de quitter le territoire. Interpréter autrement l'arrêté royal du 08/10/2013 [sic] reviendrait à violer l'article 7 de la loi du 15/12/1980. […] L'acte attaqué est suffisamment motivé par le constat que la demande de séjour est refusée au motif que le requérant ne réunit pas les conditions d'octroi […] » ne peut être retenue, dans la mesure où elle tend à justifier *a posteriori* la seconde décision attaquée, ce qui ne peut être admis en vertu du principe de légalité. Par ailleurs, la partie défenderesse ne peut être suivie en ce qu'elle allègue que « la prise de l'ordre de quitter le territoire est également motivée en rapport avec l'article 8 de la [CEDH] », dès lors qu'une simple lecture des actes attaqués révèle que seule la première décision attaquée comporte une motivation fondée sur l'article 8 de la CEDH, celle-ci précisant à cet égard que « *Cette décision de refus de séjour ne viole en rien l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

4.4.3. Il résulte de ce qui précède que le deuxième moyen pris à l'égard de l'ordre de quitter le territoire est fondé.

4.5. Dans la présente affaire, le Conseil constate que le fait que la partie défenderesse a omis de motiver l'ordre de quitter le territoire attaqué – raison pour laquelle cette décision doit être annulée – ne permet pas de conclure que la décision de refus de séjour de plus de trois mois est également entachée d'un défaut qui devrait mener à son annulation.

5. Dépens.

5.1. Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie défenderesse.

5.2. Le droit de rôle indûment acquitté par la partie requérante, à concurrence de cent septante-cinq euros, doit être remboursé.

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

Article 1.

L'ordre de quitter le territoire, pris le 23 septembre 2013, est annulé.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de cent septante-cinq euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Article 4.

Le droit de rôle indûment acquitté par la partie requérante, à concurrence de cent septante-cinq euros, doit être remboursé.

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

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

Le greffier,	Le président,
Mme N. SENGEGERA	N. RENIERS