



Arrêt

**n° 135 107 du 16 décembre 2014
dans l'affaire X / VII**

En cause : X

Ayant élu domicile : X

contre:

- 1. 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 et désormais par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative**
- 2. la Commune de MOLENBEEK-SAINT-JEAN, représentée par le Collège des Bourgmestre et échevins**

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIIÈME CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 février 2014, par X, qui déclare être de nationalité guinéenne, tendant à l'annulation de la décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire (annexe 20), prise le 29 janvier 2014.

Vu le titre 1er 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 les notes d'observations et les dossiers administratifs.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 18 septembre 2014 convoquant les parties à l'audience du 13 novembre 2014.

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

Entendu, en leurs observations, Me L. de FURSTENBERG loco Me G. LENELLE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et C. ORBAN, attaché, qui comparaît pour la première partie défenderesse et D. STAELENS, attaché qui comparaît pour la seconde partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. Le 29 octobre 2013, la partie requérante a introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union en sa qualité d'ascendante d'un enfant né le 7 mai 2000, de nationalité espagnole. Cette demande a été matérialisée par une annexe 19 ter.

1.2 Le 29 janvier 2014, la Commune de Molenbeek-Saint-Jean a pris, à son égard, une décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, lui a été notifiée le 5 février 2014 et est motivée comme suit :

« l'intéressé n'a pas prouvé dans le délai requis qu'elle se trouve dans les conditions pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union : Ascendant d'un citoyen de l'UE sauf un belge : Défaut de preuve que l'intéressé était à charge de la personne rejointe + preuve des ressources suffisantes de la personne rejointe ».

2. Procédure

Conformément à l'article 39/81, alinéas 5 et 7, de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil statue sur la base du mémoire de synthèse de la partie requérante.

3. Mise hors de cause de la première partie défenderesse

En l'espèce, dans sa note d'observations, la première partie défenderesse sollicite sa mise hors cause dès lors qu'elle indique n'avoir participé en aucune façon à l'adoption de la décision attaquée. Cet élément n'est pas contesté par la partie requérante en termes de mémoire de synthèse et il ressort de l'audience du 13 novembre 2014 que les parties s'accordent sur ce point.

A la lecture du dossier administratif, le Conseil ne peut que constater que l'Etat belge n'a en effet pris aucune part dans la décision attaquée.

En conséquence, la première partie défenderesse doit être mise hors de cause et il y a lieu de désigner comme seule partie défenderesse, la Commune de Molenbeek-Saint-Jean, qui sera désignée ci-après par les termes « la partie défenderesse ».

4. Exposé des moyens d'annulation

4.1. Dans son mémoire de synthèse, la partie requérante prend un moyen unique de « l'excès de pouvoir, de la violation de l'article 62 de la loi du 15.12.1980, de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme du 4.11.1950 [ci-après dénommée la : « CEDH »], de la violation des principes généraux de bonne administration, de la violation du principe général imposant à l'administration de statuer en prenant en cause l'ensemble des éléments pertinents du dossier, de la violation du principe général incombant à toute administration de respecter les principes de précaution, de diligence et de prudence, du défaut de motivation et de la violation des articles 1, 2 et 3 de la loi du 29.7.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

4.2. Dans une première branche, la partie requérante reproche à la partie défenderesse d'avoir pris un ordre de quitter le territoire de manière automatique alors qu'elle dispose à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire. Elle ajoute que la motivation de la décision attaquée consiste en des formules types, qui tendent au mieux à motiver la décision de refus de séjour mais ne suffisent en tout état de cause pas à justifier la délivrance d'un ordre de quitter le territoire. La partie requérante précise par ailleurs que la partie défenderesse lui a délivré un ordre de quitter le territoire alors qu'elle a introduit le 23 janvier 2012, une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 toujours pendante. Elle en conclut que la partie défenderesse a violé les dispositions légales visées au moyen et relatives à son obligation de motivation formelle ainsi que « les principes généraux de bonne administration » et qu'en agissant de la sorte, elle a commis un excès de pouvoir.

4.3. Dans une deuxième branche, la partie requérante expose que « rien ne dispensait non plus la partie adverse d'examiner les éléments d'intégration que la requérante a fait valoir au titre de sa demande de séjour 9 bis, qui sont des éléments constitutifs d'une vie privée, garantie par l'article 8 de la CEDH. Cette disposition est d'ordre public et lorsqu'une décision y porte atteinte, comme c'est manifestement le cas en l'espèce, la partie adverse ne peut faire l'économie d'un examen minutieux de ces éléments et, in fine, d'une balance des intérêts en présence ». La partie requérante fait valoir qu'en l'espèce, la partie défenderesse ne démontre pas que l'ingérence dans sa vie privée est proportionnée et relève qu'aucun motif de la décision attaquée ne se rapporte à l'article 8 de la CEDH. Elle en conclut qu'il est évident que la décision attaquée a été prise sans effectuer l'examen de proportionnalité requis par l'article 8 de la CEDH.

4.4. En réponse aux arguments avancés par la partie défenderesse dans sa note d'observations et relatifs à la première branche du moyen, la partie requérante se réfère à l'arrêt n° 116.000 du Conseil de céans du 19 décembre 2013 dont elle reproduit un extrait dans son mémoire de synthèse. Elle rappelle que la décision de refus de séjour et l'ordre de quitter le territoire constituent des actes administratifs distincts et non une décision unique et indivisible. Elle en conclut que l'ordre de quitter le territoire n'a, à tort, pas été motivé.

4.5. En réponse aux arguments avancés par la partie défenderesse dans sa note d'observations et relatifs à la deuxième branche du moyen, la partie requérante se réfère à la motivation de la requête introductive d'instance et souligne que le troisième arrêt invoqué par la partie défenderesse concerne l'article 3 de la CEDH et non l'article 8 de la CEDH.

5. Discussion

5.1. A titre liminaire, le Conseil rappelle que la violation des formes substantielles, prescrites à peine de nullité, l'excès ou le détournement de pouvoir ne sont pas un fondement d'annulation mais une cause générique d'annulation (article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980). Il ne s'agit donc pas d'un moyen au sens de l'article 39/69, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980. Le moyen pris de l'excès de pouvoir est dès lors irrecevable.

5.2.1. Sur la première branche du moyen unique, s'agissant du reproche fait à la partie défenderesse de n'avoir pas 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 40 bis 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), 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, 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 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.

Le fait que la décision de refus de séjour et l'ordre de quitter le territoire doivent être considérés comme deux décisions distinctes trouve également un fondement dans les dispositions 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). Ainsi, l'article 51, § 2, alinéa 2, de cet arrêté royal fait état de « ces deux décisions ».

Bien que le Conseil ait, par le passé, estimé que « Dans la mesure où la décision [de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire] attaquée dans le cadre du présent recours est, en droit, unique et indivisible (C.E., 28 juin 2010, n° 205.924), l'ordre de quitter le territoire ne peut juridiquement en être détaché » (CCE, 13 mars 2012, n° 77 137), il convient toutefois de constater que les termes de l'article 51, § 2, alinéa 2 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).

5.2.2. La partie requérante invoque, en ce qui concerne l'ordre de quitter le territoire attaqué, le fait que la décision ne contient aucune motivation quant à la nécessité de lui en délivrer un alors que la partie défenderesse dispose pourtant d'un pouvoir discrétionnaire quant à la délivrance ou non d'un tel ordre.

Elle invoque à cet égard, la violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des « *principes généraux de bonne administration* ».

L'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que les décisions administratives sont motivées.

Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 disposent quant à eux 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.

5.2.3. En l'espèce, force est de constater que la partie défenderesse n'a pas indiqué sur quelle base légale elle a décidé qu'un ordre de quitter le territoire devait être délivré, en telle sorte qu'il n'est nullement motivé en droit. Ainsi que rappelé ci-avant, le fait que la partie défenderesse a rejeté la demande d'admission au séjour de plus de trois mois introduite par 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 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.

5.2.4. L'argumentation de la partie défenderesse, développée en termes de note d'observations, n'est pas de nature à énerver les considérations qui précèdent. En effet, si l'article 52 § 3 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 indique que « [...] l'administration communale refuse la demande au moyen d'une annexe 20, comportant, le cas échéant, un ordre de quitter le territoire », le Conseil constate que cette disposition précise la possibilité de délivrer un ordre de quitter le territoire mais n'en donne pas le fondement légal, lequel n'a en l'espèce pas été précisé dans l'acte attaqué. Les arguments de la partie défenderesse selon lesquels elle « n'a fait que constater une situation pour en tirer les conséquences en droit, l'intéressée étant déboutée de la procédure d'asile et ne possédant pas d'autorisation de séjour obtenue sur une autre base », qu'elle « n'a pas à justifier de l'opportunité d'assortir sa décision ou non d'un ordre de quitter le territoire », et qu'en ce qui concerne la motivation formelle des actes administratifs, l'annexe 20 a été correctement notifiée de sorte que l'article 62 de la loi du 15 décembre

1980 ne peut avoir été violé, ne sont, au vu des principes rappelés ci-dessus, nullement de nature à justifier l'absence de motivation de l'ordre de quitter le territoire pris à l'encontre de la partie requérante. Quant aux différents arrêts du Conseil, cités en termes de note d'observations, force est de constater qu'ils portent sur la jurisprudence antérieure du Conseil tel qu'il l'a été rappelé *supra* mais que ladite jurisprudence n'est plus d'actualité au vu de ce qui précède.

5.2.5. 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, peut dès lors être suivi.

5.2.6. La première branche du moyen unique est, dans cette mesure, fondée et suffit à justifier l'annulation de l'ordre de quitter le territoire attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres développements de la première branche du moyen (à savoir ceux relatifs à la demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 de la partie requérante qu'elle indique être toujours pendante) qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

5.3.1. Sur la deuxième branche du moyen, prise de la violation alléguée de l'article 8 de la CEDH, à supposer que cette branche concerne la décision de refus de séjour de plus de trois mois et non l'ordre de quitter le territoire assortissant cette décision, la partie requérante n'ayant plus intérêt à attaquer ce dernier dès lors qu'il doit être annulé pour défaut de motivation en droit ainsi qu'il a été indiqué *supra* et que cette branche ne pourrait, à la supposer fondée, entraîner une annulation aux effets plus étendus, 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, comme 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, Moustaqim/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.

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.

5.3.2. S'agissant en l'espèce d'une première admission (la décision attaquée ne mettant fin à aucun droit au séjour « acquis »), on se trouve dans une hypothèse où la Cour EDH admet qu'il n'y a pas d'ingérence dans la vie privée et/ou familiale de la partie requérante, comme exposé ci-dessus. Dans cette hypothèse, seule la démonstration de ce qu'il y aurait une obligation positive dans le chef de l'Etat belge de délivrer à la partie requérante un titre de séjour, compte tenu de la balance des intérêts en présence permettrait de conclure à une violation de l'article 8 de la CEDH. Or, la partie requérante n'a nullement mis la partie défenderesse en mesure de conclure à une telle obligation positive dès lors qu'elle a formulé une demande en tant qu'ascendant d'un enfant européen mais sans produire dans le délai requis et selon la partie défenderesse les preuves requises pour prouver qu'elle se trouve dans les conditions pour bénéficier du droit de séjour sollicité. Quoiqu'il en soit, le Conseil observe que la partie requérante n'allègue et ne démontre *a fortiori* nullement que la vie familiale alléguée devrait se poursuivre exclusivement en Belgique et ne démontre donc nullement qu'il y aurait une quelconque obligation dans le chef de l'Etat belge, du fait de la vie familiale alléguée, de lui délivrer un titre de séjour.

Par ailleurs, contrairement à ce que la partie requérante semble soutenir, il ne peut être attendu de la partie défenderesse qu'elle octroie un titre de séjour en vue de regroupement familial - alors que la partie requérante n'a nullement démontré qu'elle en remplissait les conditions - sur base de considérations d'intégration formulées dans un cadre légal tout à fait distinct, à savoir une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980. Une telle demande n'appelle de réponse spécifique que dans ce cadre et, tout au plus, peut interférer, tant qu'il n'y a pas été répondu, sur la possibilité de délivrer un ordre de quitter le territoire, problématique qu'il n'y a pas lieu d'examiner *in casu* puisqu'il est établi qu'il y a lieu à annulation, sur une autre base, de l'ordre de quitter le territoire attaqué (cf. point 5.3.1. *in limine*).

Il ne saurait donc être question de violation de l'article 8 de la CEDH.

5.4. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

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

Article 1.

L'ordre de quitter le territoire, pris le 29 janvier 2014 est annulé.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le seize décembre deux mille quatorze par :

M. G. PINTIAUX,

Président F. F., juge au contentieux des étrangers

Mme S. WOOG,

Greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

S. WOOG

G. PINTIAUX