

CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS

ARRET

n° 14.496 du 25 juillet 2008
dans l'affaire X / III

En cause : X

contre :

1. l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur et désormais par la Ministre de la Politique de migration et d'asile
2. la Ville de Liège, représentée par son collègue des Bourgmestre et Echevins.

LE PRESIDENT F.F. DE LA IIIe CHAMBRE ,

Vu la requête introduite le 19 octobre 2007 par M. X, qui déclare être de nationalité italienne et demande de « la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire prise le 28 février 2007 et notifiée au requérant le 1er mars 2007».

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 dossiers administratifs et les notes d'observations.

Vu le mémoire en réplique.

Vu l'ordonnance du 20 mai 2008 convoquant les parties à comparaître le 19 juin 2008.

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

Entendu, en leurs observations, Me J.-P. JACQUES, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me N. CHEVALIER *loco* Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparait pour la première partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Rétroactes

1. Le 13 octobre 2006, le requérant a introduit une demande d'établissement en qualité de travailleur salarié.

2. Le 1^{er} mars 2007, le délégué du Bourgmestre de Liège a pris, à son égard, une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire, qui lui a été notifiée le même jour.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

« N'a pas établi dans le délai prescrit qu'il(elle) se trouve dans les conditions requises pour bénéficier du droit d'établissement en tant que trav. (sic) salarié.»

1.3. Cette décision a fait l'objet d'une demande en révision, introduite auprès de la première partie défenderesse, le 5 mars 2007.

Le 19 septembre 2007 a été notifiée, à la partie requérante, la communication prévue par l'article 230 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, concernant le sort des demandes en révision pendantes au 1^{er} juin 2007.

2. Questions préalables

1. Intérêt à agir de la partie requérante

Le Conseil observe, à la lecture du dossier administratif déposé par la seconde partie défenderesse et complété par un courrier d'actualisation adressé au Conseil, le 10 juin 2008, que le requérant s'est vu reconnaître l'établissement et s'est subséquemment vu délivrer une carte de séjour de ressortissant des Communautés européennes, le 13 mai 2008.

Cette reconnaissance du droit d'établissement est confirmée, à l'audience, par la partie requérante.

Celle-ci plaide toutefois le maintien de son intérêt au présent recours afin que soit reconnue au requérant, à la date de sa première demande d'établissement, la qualité de bénéficiaire du droit de séjour.

Le Conseil ne conteste pas le caractère déclaratif de la reconnaissance de la qualité de bénéficiaire de la libre circulation des personnes au sein de l'Union, caractère en vertu duquel le citoyen de l'Union concerné est censé avoir eu cette qualité dès la demande de reconnaissance de son droit de séjour. Il estime dès lors que la partie requérante a toujours un intérêt à agir à l'encontre de la décision attaquée, en ce qu'elle refuse de reconnaître au requérant le droit de séjour, droit que celui-ci n'a finalement obtenu qu'à l'issue d'une demande ultérieure d'établissement.

Il n'en va toutefois pas de même pour l'ordre de quitter le territoire contenu dans la décision attaquée dans la mesure où celui-ci peut être considéré comme ayant été implicitement retiré du fait de la reconnaissance, au requérant, du droit de séjour et de la délivrance, à celui-ci, d'un titre de séjour.

Le recours, en ce qu'il vise l'ordre de quitter le territoire contenu dans la décision attaquée doit, par conséquent, être déclaré irrecevable.

2. Mise hors cause de la première partie défenderesse

1. Dans sa note d'observations, la première partie défenderesse demande au Conseil d'être mise hors de cause et de déclarer le présent recours irrecevable en ce qu'il est dirigé contre elle, « dès lors qu'il ressort du dossier administratif, que la commune a exercé la compétence que lui attribue directement la réglementation applicable et a refusé l'établissement à la partie requérante sans que l'Etat belge ne participe en aucune façon à la prise de décision ».

2. A cet égard, la partie requérante indique, dans son mémoire en réplique, que l'affirmation selon laquelle le Ministre n'aurait en rien participé à la prise de décision, est incompatible avec les mentions figurant sur l'acte de notification dont il ressort, d'une part, que la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire a été prise et notifiée à la requête du Ministre de l'Intérieur ou de son délégué et, d'autre part, qu'une demande en révision était ouverte contre cette décision.

Elle soutient, par ailleurs, que les mentions de l'auteur de l'acte attaqué ne pouvant être clairement identifiées, l'administration ne peut invoquer sa propre négligence pour déclarer l'irrecevabilité du recours.

Elle allègue également que « soit la décision émane de l'administration communale seule et le recours en révision ne peut être ouvert auprès d'une autorité qui n'a pas pris la

décision, soit la décision est prise par le Ministre et le recours en révision ouvert lui permet de revoir la décision qu'il a lui-même prise ».

2.2.3. Le Conseil observe que l'article 45, § 3, ancien, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers réserve, au bourgmestre ou à son délégué, la compétence de refuser l'établissement lorsque les documents requis n'ont pas été produits dans le délai prévu au § 1^{er}, alinéa 3, de la même disposition.

La décision attaquée relève donc de la compétence du bourgmestre ou de son délégué qui agit, toutefois, en tant qu'autorité chargée d'une mission d'intérêt général exercée au nom de l'Etat.

Lorsque le délégué du Ministre de l'Intérieur communique, au bourgmestre ou à son délégué, des instructions quant à la décision à prendre, il contribue toutefois à ladite décision (voir, dans le même sens, notamment : C.E., n° 76.542 du 20 octobre 1998).

En l'espèce, le Conseil observe, à la lecture des dossiers administratifs déposés par les deux parties défenderesses, que ceux-ci ne comportent aucune instruction de la première partie défenderesse à la seconde, quant à la décision à prendre.

Le Conseil considère dès lors que la première partie défenderesse est étrangère à la décision attaquée, qui a été prise par la seule seconde partie défenderesse.

En ce qui concerne le premier argument développé par la partie requérante, dans son mémoire en réplique, selon lequel, les mentions de l'auteur de l'acte attaqué ne pouvant être clairement identifiées, l'administration ne peut invoquer sa propre négligence pour déclarer l'irrecevabilité du recours, il n'énervé en rien le constat que la compétence de prendre la décision attaquée est réglementairement réservée au bourgmestre ou à son délégué et que rien ne permet, en l'occurrence, de considérer que la première partie défenderesse a participé à la prise de cette décision, hors des mentions qui semblent relever d'une erreur matérielle.

Quant au second argument développé, dans le même cadre, par la partie requérante, à savoir le fait qu'une demande en révision ouverte contre la décision attaquée démontre que ladite décision émane de la première partie défenderesse étant donné que cette dernière peut uniquement revoir, dans le cadre de ce recours administratif, les décisions qu'elle a elle-même prises et non celles émanant d'une autre autorité, le Conseil tient à rappeler la portée de l'article 44, ancien de la loi du 15 décembre 1980 précitée. Celui-ci prévoyait, en effet, que pouvait donner lieu à une demande en révision, tout refus de délivrance d'un titre de séjour à un étranger C.E. auquel un droit de séjour est accordé conformément à l'article 42 de la même loi, ainsi que toute décision d'éloignement du territoire avant la délivrance de pareil titre. Cette disposition n'opérant aucune distinction entre les décisions selon qu'elles émanent du Ministre ou de son délégué, ou du bourgmestre ou de son délégué, il y a lieu de constater que l'argument de la partie requérante est dépourvu de pertinence et que le fait qu'une demande en révision ait été ouverte contre la décision attaquée n'est nullement de nature à démontrer que la première partie défenderesse a participé à la prise de cette décision.

Le Conseil estime dès lors que la première partie défenderesse doit être mise hors de cause.

3. Défaut de la seconde partie défenderesse à l'audience

N'étant ni présente ni représentée à l'audience du 19 juin 2008, la seconde partie défenderesse, dûment convoquée, est censée acquiescer au recours, en application de l'article 39/59, § 2, de la loi.

Cet acquiescement présumé ne peut toutefois signifier que le Conseil devrait annuler la décision attaquée même s'il ressort de la requête que les conditions légales mises à l'annulation ne sont pas réunies (cf. dans le même sens, C.E., arrêt n° 102.416 du 4 janvier 2002 et RvSt, arrêts n° 140.504 du 14 février 2005 et n° 166.003 du 18 décembre 2006).

Dans le cadre de son contrôle de légalité, le Conseil doit, en effet, vérifier si l'autorité administrative dont émane la décision attaquée, n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation desdits faits qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation (cf. dans le même sens, RvSt, n° 101.624, 7 décembre 2001 et C.E., n° 147.344, 6 juillet 2005) et n'a pas, à cet égard, violé des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité ou commis un excès ou détournement de pouvoir.

Le Conseil estime, en l'espèce, devoir procéder à ce contrôle, malgré le défaut de la seconde partie défenderesse à l'audience.

3. Examen des moyens d'annulation

1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation « (...) de l'article 2 de la directive 90/364, de l'article 4 de la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (...) ».

Faisant valoir que le requérant s'est vu délivrer automatiquement un ordre de quitter le territoire alors qu'il ne lui a pas été demandé de produire, dans un délai raisonnable, les documents justifiant le bénéfice du droit de séjour en qualité de ressortissant communautaire, et que cette pratique a été condamnée par la Cour de Justice des Communautés européennes dans son arrêt C-408/03 du 26 mars 2006, dont elle reproduit les attendus pertinents, elle soutient que l'ordre de quitter le territoire délivré au requérant doit être annulé en ce que sa délivrance automatique constitue une mesure disproportionnée par rapport à l'infraction reprochée au ressortissant communautaire faisant usage de son droit à la libre circulation.

3.1.2. En l'espèce, s'agissant de l'ordre de quitter le territoire délivré au requérant et qui fait l'objet du moyen, le Conseil renvoie, quant à l'intérêt de la partie requérante à agir contre la décision attaquée, au raisonnement développé au point 2.1..

Il en résulte que le premier moyen est irrecevable.

2. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 7, § 1, a), et § 3, c), de la directive 2004/38 du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

Faisant valoir que le délai de transposition de ladite directive est venu à échéance le 30 avril 2006, elle soutient qu'en conséquence, un citoyen de l'Union est en droit de revendiquer les effets directs d'une directive dès lors que celle-ci consacre et reconnaît des droits à des individus dans des dispositions suffisamment claires, précises et inconditionnelles et, retraçant l'historique professionnel du requérant, conclut que « (...) les contrats de travail et les périodes d'occupation du requérant depuis l'adoption de l'acte litigieux démontrent à suffisance sa qualité de travailleur au sens de l'article 7, § 1^{er}, de la directive 2004/38 précitée ».

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante souligne, en réponse à un argument développé par la première partie défenderesse dans sa note d'observations, que l'effet direct d'une directive ne doit pas se démontrer dès lors qu'à l'issue du délai de transposition de celle-ci, aucune transposition n'est intervenue dans l'ordre juridique national belge.

3.2.3. En l'espèce, le Conseil observe que la décision attaquée est motivée par le fait que le requérant « N'a pas établi dans le délai prescrit qu'il(elle) se trouve dans les conditions requises pour bénéficier du droit d'établissement en tant que trav. (sic) salarié ». Il constate également que la partie requérante ne conteste pas ne pas avoir établi, au jour où la décision attaquée a été prise, que tel était le cas.

Quant à l'allégation de la partie requérante selon laquelle les contrats de travail et les périodes d'occupation du requérant depuis la prise de la décision attaquée, démontrent à suffisance sa qualité de travailleur au sens de l'article 7, § 1^{er}, de la directive 2004/38 précitée, le Conseil rappelle qu'il ne saurait, en tout état de cause, avoir égard à l'évolution de la situation du requérant depuis la prise de la décision attaquée, pour vérifier la légalité de la décision entreprise, dès lors que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat enseigne « [...] qu'il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte d'éléments qui ne lui ont pas été présentés en temps utile, la légalité d'un acte administratif s'appréciant en fonction des éléments dont l'autorité a connaissance au moment où elle statue [...] » (C.E., arrêt n° 93.593 du 27 février 2001 ; dans le même sens également : C.E., arrêt n° 87.676 du 26 août 1998, C.E., arrêt n° 78.664 du 11 février 1999, C.E., arrêt n° 82.272 du 16 septembre 1999) et qu'il y a lieu, pour l'exercice du contrôle de légalité que le Conseil exerce, 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).

Il résulte, de ce qui précède, que la décision attaquée est valablement motivée et ne viole pas la disposition visée au moyen.

Le moyen n'est pas fondé.

1. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général de proportionnalité des décisions administratives.

Elle soutient en substance qu'en vertu de sa nationalité italienne, le requérant dispose d'un droit de circuler librement et de séjourner en qualité de travailleur communautaire au sens de l'article 40, § 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 précitée et, se référant à l'arrêt *Antonissen* du 26 février 1991 de la Cour de Justice des Communautés européennes, fait valoir que le requérant a de sérieuses chances d'obtenir un emploi dans les mois qui viennent, de sorte que la décision attaquée apparaît comme une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi et au regard du droit à la vie privée et familiale menée par le requérant avec son fils mineur de nationalité belge.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante précise son moyen en argumentant que « (...) toute mesure d'éloignement doit être compatible avec la disposition et le principe visés au moyen ».

2. En l'espèce, le Conseil rappelle, tout d'abord, que la liberté de circulation des personnes dans l'Union européenne n'est garantie, selon l'article 18 du Traité instituant les Communautés européennes, qu'aux citoyens de l'Union qui entrent dans les conditions prévues par le traité et les dispositions prises pour son application.

S'agissant des chances sérieuses du requérant de trouver un emploi, invoquées par la partie requérante, le Conseil renvoie au raisonnement développé au point 3.2.3.

Quant à la disproportion de la décision attaquée invoquée par la partie requérante (refus d'établissement au requérant), le Conseil observe que le requérant a sollicité l'établissement en qualité de travailleur sur la base de l'article 40, § 2, 1°, de la loi du 15 décembre précitée, en sorte que les éléments invoqués en termes de requête relativement à sa vie familiale sont sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué (dans le même sens : C.C.E., arrêt n° 1533 du 5 septembre 2007).

En tout état de cause, le Conseil rappelle que l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui fixe le principe selon 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) ». Quant aux éventuelles conséquences de la décision attaquée sur la situation du requérant, il ressort des considérations qui précèdent qu'elles relèvent d'une carence de ce dernier à satisfaire à une exigence légale spécifique au droit qu'il revendique, et non de la décision qui se borne à constater ladite carence et à en tirer les conséquences en droit.

En ce qui concerne la disproportion de la décision attaquée, en ce que celle-ci enjoint au requérant de quitter le territoire, le Conseil renvoie, sur la question de l'intérêt de la partie requérante à agir contre la décision attaquée, au raisonnement développé au point 2.1..

Le moyen n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}

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

Article 2

La requête en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la IIIe chambre, le vingt-cinq juillet deux mille huit, par :

Mme N. RENIERS, ,

M. PATTE, .

Le Greffier, Le Président,

M. PATTE.

N. RENIERS.