

## CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS

### ARRET

n° 14.499 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 3 octobre 2007 par Mme X, qui déclare être de nationalité française et demande de « la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire prise le 12 mai 2006 et notifiée à la requérante le 12 mai 2006 ».

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 12 décembre 2005, la requérante a introduit une demande d'établissement en qualité de travailleur salarié.

2. Le 12 mai 2006, 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  
N'a pas fourni d'attestation patronale.»

**1.3.** Cette décision a fait l'objet d'une demande en révision, introduite auprès de la première partie défenderesse le 24 mai 2006.

Le 5 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<sup>er</sup> juin 2007.

## **2. Questions préalables**

### **1. Mise hors cause de la première partie défenderesse**

**2.1.1.** 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 ».

**2.1.2.** 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 ».

**2.1.3.** 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<sup>er</sup>, 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.

## **2. Mémoire en réplique**

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir que la requérante s'est vu délivrer automatiquement un ordre de quitter le territoire à titre d'accessoire de la décision de refus de séjour, alors 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 dès lors que l'ordre de quitter le territoire délivré à la requérante est contraire au droit communautaire et plus spécifiquement, à certaines dispositions qu'elle cite.

Le Conseil rappelle, à cet égard, que la finalité d'un mémoire en réplique ne pourrait consister à pallier les carences d'une requête introductive d'instance. En effet, « les critiques nouvelles que la partie requérante adresse à l'acte attaqué dans son mémoire en réplique ne sont pas recevables, dès lors qu'elles auraient pu, et donc dû, être élevées dans la requête » (C.E. arrêt n° 164.977 du 21 novembre 2006).

En l'occurrence, il s'avère que le moyen pris de la violation, dans le chef de la partie défenderesse, de l'« article 2 de la directive 90/364, de l'article 4 de la directive 68/360, de l'article 4 de la directive 73/148, de l'article 2 de la directive 93/96, et de l'article 2 de la directive 90/365 tels qu'interprétés par la Cour européenne de Justice dans son arrêt 408/03 du 23 mar (sic) 2006 » aurait dû être soulevé dans la requête de sorte qu'il ne peut être retenu dans le cadre d'un mémoire en réplique.

Il en résulte que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation desdites dispositions.

## **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 16 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, que la première partie défenderesse a reconnu elle-même l'effet direct de l'article 16 de la directive 2004/38 précitée, dans la circulaire du 10 mai 2006 relative au dépassement du délai de transposition de ladite directive, et que, partant, la décision attaquée viole l'article 16 de la directive 2004/38 précitée en méconnaissant le fait que la requérante a acquis, sur la base de cette disposition, un droit de séjour permanent sur le territoire belge du fait qu'elle y a résidé de manière ininterrompue pendant une période de plus de cinq ans.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante se réfère à la requête introductive d'instance.

**3.1.2. En l'espèce,** le Conseil constate, à la lecture des dossiers administratifs, que la demande introduite par la requérante, le 12 décembre 2005, indique clairement que celle-ci demande l'établissement en Belgique en qualité de travailleur salarié et non en tant que bénéficiaire du droit de séjour à un autre titre.

Il ressort, en outre, des dossiers administratifs que la requérante n'a jamais saisi la seconde partie défenderesse d'une demande de reconnaissance de son droit de séjour permanent telle qu'organisée par la circulaire du 10 mai 2006 précitée, circulaire dont la partie requérante cite pourtant l'extrait relatif à la procédure que devaient suivre les étudiants U.E. pour demander à bénéficier de ce séjour.

Dans cette mesure, il ne saurait être sérieusement reproché à la seconde partie défenderesse de ne pas avoir eu égard à la qualité de bénéficiaire du droit de séjour permanent de la requérante et encore moins, soutenu, que la décision entreprise serait, de ce fait, entachée d'une illégalité ou d'une erreur manifeste d'appréciation.

Le Conseil rappelle, en effet, qu'il est de jurisprudence administrative constante « [...] 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 utiles, 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 ne viole pas la disposition visée au moyen.

Le premier moyen n'est pas fondé.

1. La partie requérante prend un second 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 française, la requérante 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 la requérante 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, en Belgique, par la requérante qui maintient une cellule familiale et une vie privée avec sa famille d'accueil belge depuis le mois de septembre 1993 et séjourne également en Belgique depuis treize ans.

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

1. 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 de la requérante de trouver un emploi, invoquées par la partie requérante, le Conseil rappelle qu'il ne saurait, pour vérifier la légalité de la décision entreprise, avoir égard à l'évolution de la situation de la requérante depuis la prise de la décision attaquée, , 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).

Quant au caractère disproportionné de la décision attaquée invoquée par la partie requérante (refus d'établissement à la requérante),, le Conseil observe que la requérante 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 quant à 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 de la requérante, il ressort des considérations qui précèdent qu'elles relèvent d'une carence de

cette dernière à satisfaire à une exigence légale spécifique au droit qu'elle revendique, et non de la décision qui se borne à constater ladite carence et à en tirer les conséquences en droit.

S'agissant du caractère disproportionné de la décision attaquée, en ce qu'elle donne l'ordre de quitter le territoire à la requérante, le Conseil peut, par contre, seulement constater que si la mesure d'éloignement est formellement organisée dans l'acte attaqué, elle ne porte aucune mention de son fondement légal et n'est pas motivée quant à ladite balance des intérêts en présence au regard de l'article 8 précité, alors que la vie privée et familiale menée en Belgique par la requérante avec sa famille d'accueil belge depuis le mois de septembre 1993 et le fait que celle-ci séjourne légalement en Belgique depuis de nombreuses années, ressort à suffisance du dossier administratif déposé par la seconde partie défenderesse.

Il n'est dès lors pas permis au Conseil d'exercer son contrôle de légalité sur cet aspect de l'acte attaqué en telle sorte que le moyen doit être tenu pour fondé sur ce point. Il résulte, de ce qui précède, que le second moyen n'est pas fondé quant à la décision attaquée en ce que celle-ci refuse l'établissement à la requérante mais est qu'il est fondé en ce que ladite décision lui donne l'ordre de quitter le territoire.

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

**Article 1<sup>er</sup>**

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**

L'ordre de quitter le territoire donné, à la requérante, dans la décision attaquée du 12 mai 2006 et notifiée le même jour est annulé.

**Article 3**

La requête en annulation est rejetée pour le surplus.

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.