

CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS

ARRÊT

**n° 15418 du 29 août 2008
dans l'affaire X /**

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 collège des Bourgmestre et Echevins.
-
-

LE ,

Vu la requête introduite le 19 octobre 2007 par X qui déclare être de nationalité luxembourgeoise, et qui demande l'annulation de « la décision du Ministre du 4 septembre 2007, notifiée le 25 septembre 2007 » et de « la décision du Ministre du 2 août 2006, notifiée le 4 août 2006 ».

Vu le titre Ier bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vu les dossiers administratifs et les notes d'observations.

Vu les mémoires en réplique.

Vu l'ordonnance du 6 mai 2008 convoquant les parties à comparaître le 5 juin 2008.

Entendu, en son rapport, Mme N. RENIERS, .

Entendu, en leurs observations, Me D. ANDRIEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me K. DE HAES *loco* Me F. MOTULSKY, , qui comparaît pour la première partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRÊT SUIVANT :

1. Rétroactes.

1.1. Le 3 mars 2006, la requérante a introduit une demande d'établissement en qualité de travailleur salarié et en qualité de travailleur indépendant.

1.3. Le 4 août 2006, le délégué du Bourgmestre de Liège a pris, à l'encontre de la requérante, une décision de refus d'établissement avec ordre de quitter le territoire.

Cette décision, qui constitue le premier acte attaqué, est motivée comme suit :

« MOTIF DE LA DECISION (2) :

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*) indépendant (*sic*) trav. (*sic*) salarié »

1.3. Cette décision a fait l'objet d'une demande en révision introduite par la requérante, à l'intermédiaire de son conseil, auprès de la première partie défenderesse, le 10 août 2006.

Le 25 septembre 2007, la requérante s'est vu notifier, par la première partie défenderesse, un courrier daté du 30 août 2008, attirant son attention sur les termes de l'article 230 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers.

Ce courrier constitue le second acte attaqué.

A la suite de ce courrier, la requérante a, à l'intermédiaire de son conseil et dans le délai de trente jours imparti par cette loi, converti sa demande en révision de l'acte litigieux en recours en annulation. Il s'agit du présent recours.

1. Question préalable relative au second acte attaqué : recevabilité du recours.

2.1.1. En termes de requête, la partie requérante sollicite, notamment, l'annulation de « la décision du Ministre du 4 septembre 2007, notifiée le 25 septembre 2007 ».

Elle soutient, en substance, que le courrier notifié à la requérante le 25 septembre 2007, pour attirer son attention sur les termes de l'article 230 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, est bien un acte administratif causant grief à la requérante en ce que cette disposition, dont elle fait application, contraint la requérante à introduire contre la décision initiale une requête en annulation soumise à un contrôle objectif de stricte légalité, alors que la demande en révision permettait un contrôle d'opportunité de pleine juridiction, invoquant à cet égard une violation de l'article 2 du Code civil et du principe général de la non rétroactivité des lois, ainsi que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

2.1.2. En l'espèce, le Conseil ne peut que constater, comme souligné par la première partie défenderesse dans sa note d'observations, que l'argumentation développée par la partie requérante à cet égard ne vise pas tant le courrier adressé à la requérante en vue d'attirer son attention sur l'application de l'article 230 de la loi du 15 septembre 2006, précitée, que la constitutionnalité et la légalité de cette dernière disposition légale.

Or, force est de convenir qu'un tel contrôle ne relève pas de la compétence du Conseil de céans.

Par conséquent, à supposer même que le recours dirigé à l'encontre du courrier notifié le 25 septembre 2007 à la partie requérante puisse être déclaré recevable - *quod non*, puisqu'il n'est pas démontré, contrairement à ce que soutient la partie requérante, que cette simple communication de la teneur du prescrit légal soit réellement un acte susceptible de recours, à savoir de nature à produire par lui-même des effets de droit susceptibles de causer grief à son destinataire -, encore faudrait-il constater que les griefs exposés à son encontre ne sont pas fondés, dès lors qu'ils visent, en réalité, une disposition légale dont le Conseil de céans n'a pas la compétence de juger de la légalité.

2. Questions préalables relatives au premier acte attaqué.

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

N'étant ni présente ni représentée à l'audience du 5 juin 2008, la seconde partie défenderesse, dûment convoquée, est censée acquiescer au recours, en application de l'article 39/59, § 2, de la loi.

Cette absence est, toutefois, sans incidence dans la présente affaire, dans la mesure où la première partie défenderesse est représentée à l'audience.

2.2.2. Objet du recours.

A. Dans sa requête, la partie requérante sollicite, à l'égard du premier acte attaqué, du Conseil de céans « (...) non seulement qu'il annule la décision attaquée, mais qu'en outre, statuant en pleine juridiction notamment sur base des nouvelles pièces produites, il condamne le ministre à (...) faire délivrer [... à la requérante ...] sa carte de séjour de ressortissant CEE. (...) ». En termes de dispositif, elle sollicite également le prononcé d'une astreinte.

B. En l'espèce, le Conseil ne peut que rappeler l'article 39/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, précitée, aux termes duquel :

« § 1er. Le Conseil statue, par voie d'arrêts, sur les recours introduits à l'encontre des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Le Conseil peut :

1° confirmer ou réformer la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides;

2° annuler la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides soit pour la raison que la décision attaquée est entachée d'une irrégularité substantielle qui ne saurait être réparée par le Conseil, soit parce qu'il manque des éléments essentiels qui impliquent que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation visée au 1° sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires. Par dérogation à l'alinéa 2, la décision visée à l'article 57/6, alinéa 1er, 2° n'est susceptible que d'un recours en annulation visé au § 2. »,

tandis que le § 2 de cette même disposition stipule :

« § 2. Le Conseil statue en annulation, par voie d'arrêts, sur les autres recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ».

Il en résulte que, saisi d'un recours en annulation tel que celui formé par la partie requérante, le Conseil n'exerce son contrôle que sur la seule légalité des actes administratifs attaqués, et ne dispose d'aucune compétence pour réformer ces actes en y substituant une décision reflétant sa propre appréciation des éléments du dossier.

L'article 31.3 de la directive 2004/38 (CE) du 29 avril 2004, invoqué par la partie requérante à l'appui de sa demande, ne saurait remettre en cause ce constat, dès lors qu'il ne peut avoir pour effet de conférer directement au Conseil des compétences que seule une loi peut, de la volonté même du Constituant, lui attribuer.

Dès lors, et contrairement à ce que soutient la partie requérante, le Conseil ne saurait être tenu de se forger une opinion propre des éléments du dossier en vue de procéder à une éventuelle réformation de la décision entreprise.

Le recours est, par conséquent, irrecevable tant en ce qu'il sollicite la réformation de l'acte attaqué, qu'en ce qu'il demande d'ordonner à la partie défenderesse de délivrer un titre de séjour à la requérante.

Par ailleurs, s'agissant de la demande accessoire tendant au prononcé d'une astreinte, le Conseil ne peut que rappeler sa jurisprudence antérieure, aux termes de laquelle cette faculté de prononcer une astreinte dans le cadre du traitement des recours pour lesquels il est compétent, qui ne peut se présumer mais doit découler des dispositions expresses de la loi, n'a pas été prévue dans la loi du 15 septembre 2006, précitée (C.C.E., arrêt n°513 du 2 juillet 2007).

Il s'ensuit que la demande d'astreinte est également irrecevable.

3. Examen des moyens d'annulation pris à l'encontre du premier acte attaqué.

3.1.1. La partie requérante prend un premier moyen de « la violation des articles 62 de la loi du 15 décembre (*sic*) (...) et 45 (... de ...) l'arrêté royal du 8 octobre 1981 (...).

Elle soutient, dans une première branche, que « cette décision n'est pas valablement motivée : elle renseigne être prise en application de l'article 45 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, mais elle ne précise pas quelle condition de cette disposition n'est pas remplie. ».

Dans une seconde branche, elle invoque, en substance, que la décision est contraire à l'article 45 § 4 qui prévoit que lorsque le ministre ou son délégué refuse l'établissement

avant la fin du cinquième mois qui suit la demande d'établissement, l'étranger C.E. ne fait pas l'objet d'un ordre de quitter le territoire, et soutient qu'en l'espèce, la décision a été prise (...) avant la fin du 5^{ème} mois et contient un ordre de quitter le territoire qui est donc illégal. ».

3.1.2. La partie requérante prend un second moyen de « la violation des articles 18 CE et 7.1 b, 8.2, 8.4 et 10.1 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. ».

Elle soutient en substance, dans une première branche, qu'à supposer que le premier acte attaqué soit motivé par le fait que la requérante n'a pas trouvé un emploi dans le délai requis, il serait contraire à l'article 7.1 b visé au moyen en ce que, s'il est exact que la requérante n'a pas trouvé d'emploi, il n'en demeure pas moins que celle-ci n'est pas une charge pour les système d'assurance sociale de l'Etat belge, ainsi qu'il résulte des documents versés par cette dernière à l'appui de son recours en révision.

Dans une seconde branche, elle ajoute que le premier acte attaqué est également contraire aux autres dispositions visées au moyen pour les motifs suivants : « (...) l'article 8 impose à l'état membre de prendre en considération la situation personnelle de la personne intéressée et d'appliquer des sanctions proportionnées. En ce qu'elle contraint automatiquement (... la requérante ...) à quitter le territoire à défaut d'avoir trouvé un travail rémunéré dans le délai fixé, la décision méconnaît le droit européen, ce que la Cour de Justice a déjà rappelé à tout le mois à deux reprises à la Belgique (... arrêt C-344 / 95 du 20 février 1997 et arrêt C-408/3 du 23 mars 2006 ...) ».

3.1.3. La partie requérante prend, enfin, un troisième et dernier moyen de « la violation de l'article 40 § 6 de la loi du 15 décembre (...) ».

Elle fait valoir, à cet égard, que la requérante est à charge d'un ascendant belge.

3.2. En l'espèce, sur les premières branches des premier et deuxième moyen et sur le troisième moyen, réunis, le Conseil rappelle, tout d'abord, que la requérante a introduit une demande d'établissement en faisant valoir sa qualité d'étranger C.E. venu exercer, en Belgique, soit une activité salariée, soit une activité en qualité de travailleur indépendant, et non en qualité de bénéficiaire du droit de séjour à un autre titre.

En pareil cas, l'article 45 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et l'éloignement des étrangers est d'application.

Aux termes du paragraphe 1^{er} dudit arrêté royal, l'étranger C.E. qui, à l'instar de la requérante, introduit une demande d'établissement en qualité de travailleur indépendant ou salarié est tenu de produire, avant la fin du cinquième mois qui suit sa demande d'établissement, une déclaration d'engagement ou une attestation de travail conforme au modèle figurant à l'annexe 19bis, s'il exerce ou entend exercer une activité salariée ou les documents requis pour l'exercice de la profession, s'il exerce ou entend exercer une activité non salariée.

Or, force est de constater, à la lecture du dossier administratif, que la requérante est restée en défaut de produire le moindre document à l'appui de sa demande d'établissement, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté en termes de requête.

Au vu de ce manquement, il ne peut être reproché à la seconde partie défenderesse de ne pas avoir délivré à la requérante une carte de séjour à l'expiration de son attestation d'immatriculation, cette obligation ne s'appliquant, en effet, qu'à l'égard du ressortissant C.E. ayant fourni tous les documents requis dans le délai stipulé à l'article 45, §1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, précité.

En particulier, s'agissant des allégations suivant lesquelles la requérante, d'une part, ne serait pas une charge pour les système d'assurance sociale de l'Etat belge et, d'autre part, pourrait se prévaloir de la qualité de descendant à charge, le Conseil constate, à la lecture du dossier administratif, que la requérante n'avait, avant l'introduction de sa demande en révision, jamais produit de document relatif à sa situation matérielle et qu'elle n'avait jamais, avant l'introduction du présent recours, invoqué être la bénéficiaire d'un

quelconque droit de séjour en qualité de citoyen UE « non actif » ou encore en sa qualité de descendante à charge.

Dans cette mesure, il ne saurait être sérieusement fait grief à la décision entreprise de ne pas avoir eu égard à ces deux éléments, ni encore moins soutenu qu'elle serait, de ce fait, entachée d'une illégalité.

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 [...] » (en ce sens notamment : C.E., arrêt n°93.593 du 27 février 2001).

Par conséquent, il résulte de ce qui précède que les premières branches des premier et deuxième moyen et sur le troisième moyen ne sont pas fondées et que la première décision entreprise n'est pas constitutive d'une violation des dispositions qui y sont visées, en ce qui concerne le refus d'établissement pris à l'encontre de la requérante.

Par contre, s'agissant du grief formulé, dans les secondes branches des premier et deuxième moyen, quant à l'absence de conformité, au regard du droit communautaire, de la mesure d'éloignement automatique prise par le délégué du Bourgmestre de Liège à l'égard de la requérante, le Conseil constate qu'il est en l'occurrence fondé.

En effet, le Conseil observe qu'ainsi que la partie requérante le rappelle à bon droit, la Cour de Justice des Communautés européennes a jugé, notamment en son arrêt du 23 mars 2006 (*Commission c/ Belgique*), qu'« en prévoyant la possibilité de notifier de manière automatique un ordre de quitter le territoire national aux citoyens de l'Union qui n'ont pas produit, dans un délai déterminé, les documents requis pour l'obtention d'un titre de séjour, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu 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 ».

Dès lors, le Conseil constate qu'en notifiant automatiquement un ordre de quitter le territoire à la requérante, sans tenir compte des raisons pour lesquelles elle n'a pas effectué les démarches administratives nécessaires et de son aptitude éventuelle à établir qu'elle répond aux conditions auxquelles le droit communautaire subordonne son droit de séjour, le délégué du Bourgmestre de Liège a violé les dispositions visées par la partie requérante dans la seconde branche de son deuxième moyen, de sorte que ce moyen est, en ce sens, fondé.

Le Conseil précise qu'il n'y a pas lieu de procéder à l'examen du second argument développé sur ce point dans la seconde branche du premier moyen qui, à le supposer fondé, ne pourrait entraîner une annulation aux effets plus étendus.

3.3. Il résulte de ce qui précède que les moyens ne sont pas fondés en ce qui concerne le refus d'établissement pris à l'égard de la requérante mais sont fondés en ce qui concerne la décision d'ordre de quitter le territoire prise à l'égard de celle-ci.

4. Questions préjudicielles.

4.1. La partie requérante sollicite, à titre très subsidiaire, de poser, avant dire droit, une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ainsi qu'à la Cour de Justice des Communautés européennes.

La première question a trait, en substance, à la compatibilité des articles 20, 70 et 230 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers avec les articles 10 et 11 de la Constitution, tandis que la seconde s'interroge sur la compatibilité de l'article 39/2, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, précitée, avec les articles 18 CE et 31.3 de la directive 2004/38 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004.

4.2. En l'espèce, le Conseil rappelle qu'à l'audience, la partie requérante a déclaré que la première de ces questions préjudicielles n'avait plus d'intérêt. Il convient d'en prendre acte.

S'agissant de la seconde question préjudicielle, les moyens ayant trait aux dispositions visées par la partie requérante en ses termes n'étant fondés en aucune de leurs branches, tel que cela a été développé au point 2.2.2. du présent arrêt, il s'impose de constater qu'elle est sans pertinence.

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

Article 1er.

La décision d'ordre de quitter le territoire prise le 4 août 2008 à l'égard de la requérante, est annulée.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée en ce qui concerne la décision de refus d'établissement.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la chambre, le vingt-neuf août deux mille huit, par :

Mme N. RENIERS, ,

V. LECLERCQ, .

Le Greffier,

Le Président,

V. LECLERCQ.

N.RENIERS.