



## Arrêt

**n°172 103 du 19 juillet 2016  
dans l'affaire X / VII**

**En cause : X**

**Ayant élu domicile : X**

**contre :**

**1. la Commune de FOREST, représentée par son Bourgmestre**

**2. l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative**

### **LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIe CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 20 avril 2015, par X, qui déclare être de nationalité équatorienne, tendant à l'annulation de la décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire, décisions prises par la seconde partie défenderesse le 22 septembre 2014 ainsi que « *la décision implicite de retrait de sa carte F, prise le 19.3.2015* » par la première partie défenderesse.

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 (ci-après « loi du 15 décembre 1980 »).

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 27 avril 2015 avec la référence X.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'arrêt n°142 637 du 1 avril 2015 (n° rôle X).

Vu l'ordonnance du 18 août 2015 convoquant les parties à l'audience du 12 octobre 2015.

Entendu, en son rapport, C. ADAM, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me P. ROBERT, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparait pour la première partie défenderesse et Me S. SAUVAGE *loco* Me D. CARRE, avocat, qui comparait pour la deuxième partie défenderesse.

### **APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :**

#### **1. Faits pertinents de la cause**

1.1. Le 24 mars 2014, le requérant a introduit une demande de regroupement familial en qualité de descendant à charge de sa mère belge et est mis en possession d'une annexe 19<sup>ter</sup>.

1.2. Le 22 septembre 2014, la seconde partie défenderesse a pris une décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire (annexe 20).

1.3. Entretemps, le 24 septembre 2014, la première partie défenderesse a délivré au requérant une carte F.

1.4. Le 19 mars 2015, les décisions visées au point 1.2. du présent arrêt ont été notifiées au requérant.

1.5. Le même jour, la première partie défenderesse a retiré la carte F au requérant. La partie requérante fait valoir que la décision de retrait de carte F par la première partie défenderesse constitue la première décision attaquée.

1.6. Les décisions visées au point 1.2. *supra* constituent les deuxième et troisième actes attaqués et sont motivées comme suit :

« □ l'intéressé(e) ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union.

*Le 24 mars 2014 l'intéressé introduit une demande de regroupement familial en qualité de descendant à charge de sa mère de nationalité belge [C.P.V.M.].*

*A l'appui de cette demande l'intéressé a produit un extrait d'acte de naissance ainsi la preuve de son identité via un passeport. Par ailleurs l'intéressé a également communiqué les revenus du ménage, une attestation de mutuelle, un avertissement-extrait de rôle (précompte immobilier), ainsi que divers extraits (illisibles) de la société Atena Money Transfert-SPRL.*

*Cependant, l'intéressé ne démontre pas suffisamment qu'il est démuné ou que ses ressources sont insuffisantes. Il n'établit pas que le soutien matériel des personnes rejointes lui était nécessaire et donc ne prouve pas de manière suffisante l'existence d'une situation de dépendance réelle à l'égard du membre de famille rejoint.*

*Aucun document en ce sens na (sic) été produit dans les délais requis.*

*Cette absence de preuve justifie donc un refus de la demande de droit de séjour en qualité de descendant à charge de belge en application de l'article 40<sup>ter</sup> de la loi du 15/12/1980.*

*Cette décision est prise sans préjudice de la possibilité pour l'Office des étrangers d'examiner les autres conditions légales ou de procéder à toute enquête jugée nécessaire lors de l'introduction éventuelle d'une nouvelle demande.*

*En vert de l'article 52§4 alinéa (sic) 5 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 mentionné ci-dessus, étant donné que le séjour de plus de trois mois en tant que descendant de belge a été refusé à l'intéressé et qu'il est autorisé ou admis à séjourner à un autre titre, il lui est enjoint de quitter le territoire dans les 30 jours».*

1.7. Entretemps, par requête du 27 mars 2015, le requérant a introduit un recours en suspension en extrême urgence devant le Conseil de céans à l'encontre de la première décision attaquée et de la troisième décision attaquée, lequel s'est clôturé par un arrêt de rejet du 1<sup>er</sup> avril 2015 n° 169 519.

## **2. Recevabilité du recours dirigé en ce qu'il est dirigé contre « une décision implicite de retrait de la carte de séjour F »**

2.1. Dans la requête introductive d'instance, sous l'intitulé « *Qualité d'acte attaquant de la décision de retrait de la carte F* », la partie requérante critique l'arrêt n° 142 637 du 1<sup>er</sup> avril 2015 prononcé par le Conseil de céans en ce que celui-ci a estimé que la décision de retrait de la carte F ne constituait pas un acte attaquant. Elle estime que, ce faisant, le Conseil de céans méconnaît la notion d'acte créateur de droits. Elle fait en effet valoir que l'arrêt critiqué semble limiter la possibilité de l'existence d'un acte créateur de droit à l'hypothèse d'un acte régulier créateur de droit alors que, d'après elle, il est constant qu'un acte irrégulier peut également être créateur de droits, citant à l'appui de son propos, un extrait d'un arrêt du Conseil d'Etat n° 156 155 du 9 mars 2006. Elle ajoute qu'en l'espèce, la délivrance de la carte F est un acte irrégulier dès lors que l'administration communale a cru à tort devoir faire application de l'article 52, §4, alinéas 1 et 2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, citant ensuite le prescrit de ce dernier article. Elle estime par conséquent que l'arrêt critiqué ne pouvait considérer que « [I]a simple délivrance d'une carte de séjour F (annexe 9), laquelle ne résulte donc pas in casu d'une application de

*l'article 42, §1<sup>er</sup>, de la loi et de l'article 52, §4, alinéa 2 de l'Arrêté Royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ne peut avoir créé, dans le chef du requérant, un droit de séjour* ». Par ailleurs, elle fait valoir qu'en tant que titulaire d'une carte F, le requérant était autorisé au séjour et, à ce titre, son recours contre le retrait de son titre de séjour doit s'accompagner des garanties procédurales prévues par l'article 1<sup>er</sup> du 7<sup>ème</sup> protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'homme (ci-après « CEDH »). Elle en conclut que le fait de décider que le retrait de la carte F n'est pas susceptible de recours constitue une violation des garanties prévues par cette dernière disposition.

2.2. Dans sa note d'observations, la deuxième partie défenderesse fait tout d'abord valoir que la partie requérante formule, sous l'intitulé « *Qualité d'acte attaquant de la décision de retrait de la carte F* », en réalité des griefs contre l'arrêt du Conseil de céans du 1<sup>er</sup> avril 2015 rejetant sa demande de suspension en extrême urgence, ce qui ne saurait être admis dans le cadre d'un recours en annulation dès lors qu'il lui appartient en ce cas d'introduire un recours en cassation devant le Conseil d'Etat contre ledit arrêt.

Elle poursuit en indiquant qu'il ressort du dossier administratif que celui-ci ne contient aucune décision de la deuxième partie défenderesse de retirer une carte d'identité ni aucune décision d'octroyer une telle carte mais qu'il contient au contraire une décision de refus de séjour prise dans le délai légal pour ce faire. Il s'ensuit, d'après elle, que la décision de la première partie défenderesse de délivrer une carte F, prise par une autorité manifestement incompétente pour ce faire, doit être considérée comme un acte inexistant. Or, d'après elle, un recours ne peut être formé contre un acte inexistant et ne peut être davantage dirigé contre la décision qui ne fait que constater que cet acte inexistant doit disparaître. Elle en conclut qu'un recours formé contre le retrait d'un acte manifestement inexistant doit donc être déclaré irrecevable. Elle ajoute que dès lors que la première partie défenderesse a décidé d'octroyer au requérant une carte d'identité le 24 septembre 2014, elle était manifestement incompétente pour ce faire, dès lors qu'elle a une telle compétence uniquement dans l'hypothèse où la deuxième partie défenderesse décide d'octroyer un titre de séjour dans le délai de six mois qui lui est imparti pour statuer ou lorsqu'aucune décision n'a été prise par la deuxième partie défenderesse dans ce délai, *quod non* en l'espèce. Elle poursuit en exposant qu'une telle décision est entachée d'une illégalité tellement manifeste qu'elle doit être considérée comme inexistante de telle sorte que c'est à juste titre que la première partie défenderesse l'a écartée en application de l'article 159 de la Constitution lorsqu'elle a notifié la décision antérieure de refus de séjour qu'elle n'avait aucune compétence pour retirer, fut-ce implicitement. Il s'ensuit également, d'après elle, que le retrait de la carte d'identité du requérant doit être considéré comme une mesure d'exécution de la décision de refus de séjour pris par la deuxième partie défenderesse, constituant le deuxième acte attaqué. Or une telle mesure d'exécution n'est pas un acte susceptible de recours devant le Conseil de céans. Elle en conclut que le recours du requérant est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre la décision de retirer la carte d'identité du requérant.

Elle allègue ensuite que concernant la théorie du retrait invoquée par la partie requérante dans son recours, elle constate qu'il ressort du dossier administratif qu'elle a pris le 22 septembre 2014, soit avant l'expiration du délai de six mois visé à l'article 42 § 1<sup>er</sup> de la loi du 15 décembre 1980, une décision de refus de séjour sur la base de l'article 40<sup>ter</sup> de la loi du 15 décembre 1980. Ensuite, elle souligne que la simple délivrance d'un titre de séjour ne résulte en l'espèce pas d'une application de l'article 42, §1<sup>er</sup>, de la loi précitée et de l'article 52, §4, alinéa 2 de l'Arrêté Royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et ne peut avoir créé, dans le chef du requérant, un droit de séjour et un tel droit ne peut lui avoir été reconnu, à défaut d'avoir rempli, à un moment donné, les conditions prévues par les dispositions précitées. Elle cite enfin, à l'appui de son propos, un extrait de l'arrêt du Conseil de céans du 1<sup>er</sup> avril 2015.

2.3. A l'audience, la première partie défenderesse se réfère à la note d'observations déposée par la deuxième partie défenderesse.

2.4. Le Conseil rappelle que l'article 42, §1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 stipule que :

*« §1<sup>er</sup>. 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. [...] ».*

Quant à l'article 52, § 4, alinéa 2, de l'Arrêté Royal du 8 octobre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il dispose pour sa part que :

« § 4. Si le membre de la famille a produit tous les documents requis, l'administration communale transmet la demande au délégué du ministre.

Si le Ministre ou son délégué reconnaît le droit de séjour ou si aucune décision n'est prise dans le délai prévu par 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. [...] ».

Il se déduit, de la lecture combinée de ces dispositions, que seul le ministre ou son délégué est compétent pour reconnaître le droit de séjour à un citoyen de l'Union ou à un membre de sa famille. Par ailleurs, la législation attache un effet positif au silence de l'autorité compétente puisque dans l'hypothèse, où celle-ci ne se prononcerait pas dans le délai légal de six mois qui lui est assigné, le droit de séjour est réputé reconnu à l'étranger qui l'a sollicité. Il appartient ensuite, dans ces deux hypothèses, au bourgmestre auprès duquel la demande de carte de séjour a été introduite, de délivrer le titre qui atteste de ce droit de séjour.

La partie requérante ne saurait en conséquence être suivie lorsqu'elle expose que la carte F qui lui a été délivrée est un acte créateur de droits. Seule la décision prise par le ministre ou son délégué, ou l'absence de décision dans un délai de six mois, peut être considérée comme un acte créateur de droit. La carte F délivrée par la suite par le bourgmestre ou son délégué n'est que le titre matériel qui atteste de la reconnaissance du droit de séjour. Le bourgmestre n'ayant à cet égard aucun pouvoir d'appréciation, l'acte par lequel il délivre ce titre est un acte de pure exécution qui n'est pas attaquant devant le Conseil.

De même, dans l'hypothèse d'un retrait de carte F, l'acte qui cause grief à l'étranger et qui est, partant, attaquant, est la décision prise par le ministre ou son délégué de retirer au requérant son droit de séjour, laquelle certes se matérialise par le retrait de sa carte F. Cependant, en l'absence, comme en l'espèce, d'une décision de retrait de droit de séjour - il ressort en effet du dossier administratif que la seule décision prise par la seconde partie défenderesse est une décision de refus de séjour prise en date du 22 septembre 2014, soit dans les délais légaux, mais ignorée par erreur par la première partie défenderesse, qui a dès lors, à tort, délivré une carte F à la partie requérante avant de se raviser et de lui notifier la décision de refus de séjour précitée - le retrait d'une carte F erronément délivrée par le bourgmestre n'est, en définitive, qu'un acte purement matériel qui n'est pas, à ce titre, attaquant devant le Conseil.

Le recours est donc irrecevable en ce qu'il vise « la décision de retrait de sa carte F », laquelle ne constitue pas un acte attaquant.

### **3. Examen du recours en ce qu'il est dirigé contre la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire du 22 septembre 2014**

#### **3.1. Exposé du moyen d'annulation**

3.1.1. La partie requérante prend un moyen unique tiré de la « violation des principes de bonne administration, d'intangibilité des actes administratifs et de ceux gouvernant le retrait des actes administratifs créateurs de droits et de l'article 1<sup>er</sup> du 7<sup>ème</sup> protocole (sic) additionnel à la CEDH ».

3.1.2. Dans une première branche, la partie requérante expose en substance que « [b]ien que la décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire (annexe 20) ait été prise par l'Office des Etrangers le 22.9.2014, il est clair que la commune de Forest, prenant acte de l'introduction d'une demande de regroupement (sic) familial en date du 24.3.2014, a considéré que cette dernière était restée sans réponse au terme du délai de 6 mois, et en conséquence a considéré qu'elle devait faire droit à la demande de séjour du requérant en lui délivrant une carte de séjour F valide à partir du 24.9.2014, conformément à l'article 42 §2 de la loi du 15.12.1980 et à l'article 52, §4, alinéas 1 et 2 de l'arrêté royal du 8.10.1981. Il s'agit en effet de la seule explication rationnelle possible du comportement de l'administration communale. Réalisant son erreur, l'administration communale a reconvoqué le requérant le 18.3.2015 et lui a notifié le 19.3.2015 la décision du 22.9.2014. La délivrance de la carte F, qui s'était produite six mois plus tôt, est toutefois un acte créateur de droits, dont le retrait est soumis à des règles strictes, qui n'ont pas été respectées en l'espèce. L'administration communale n'a pas motivé spécifiquement la décision de retrait de la carte F, semblant considérer qu'elle était la conséquence naturelle et légale de la notification de la décision du 22.09.14 ». Après un rappel de la

théorie du retrait des actes administratifs, la partie requérante poursuit en indiquant qu' « [e]n l'espèce, la carte F délivrée au requérant le 24.9.2014 qui a été retirée le 19.3.2015 était un acte administratif individuel créateur de droits contre lequel aucun recours en annulation n'a été introduit. Malgré son irrégularité, il ne pouvait être retiré, à défaut d'avoir fait l'objet d'un recours devant [le] Conseil [de céans], que jusqu'à l'expiration du délai de recours, lequel était écoulé depuis longtemps lorsque la commune de Forest a retiré la carte F, ou si cet acte était entaché d'une irrégularité telle qu'il devait être tenu pour inexistant, ou encore si cet acte avait été suscité par des manœuvres frauduleuses ». Elle ajoute que « [l]'article 42quater de la loi du 15.12.1980 ne prévoit pas qu'un titre de séjour octroyé en application de l'article 40ter puisse être retiré dans ces circonstances. Il ne peut pas non plus être soutenu que le requérant ait obtenu le titre grâce à des manœuvres frauduleuses », et que « [a]ux yeux de l'administration (sic) communale de Forest, le retrait de titre semble se justifier uniquement par la notification tardive de l'annexe 20 rendue par l'Office des Etrangers ». Or, d'après elle, « [f]orce est pourtant de constater que pareil élément devait être connu au moment de l'adoption de la carte F et ne permet pas, en vertu de la théorie qui vient d'être rappelée, de fonder le retrait d'un acte administratif créateur de droit. La seule exception possible à cette règle est le cas où l'acte doit être considéré comme entaché d'une irrégularité telle qu'il devait être tenu pour inexistant, ce qui ne saurait être le cas en l'espèce. En effet, ne peut être qualifié d'acte inexistant qu'un acte qui, « soit ne constitue qu'une apparence d'acte administratif, soit est affecté d'une irrégularité particulièrement grave, au point "que chacun, dans le commerce juridique, peut aisément la discerner" ; qu'il y a lieu de déterminer, plus particulièrement, si, aux yeux de son bénéficiaire, la décision était manifestement irrégulière ou devait du moins raisonnablement être tenue pour telle, compte tenu, d'une part, de la protection de la sécurité juridique du bénéficiaire et, d'autre part, de la circonstance que l'irrégularité commise est due aussi à la partie adverse » ». Elle poursuit en exposant qu' « [e]n l'espèce, le requérant ayant introduit une demande de regroupement familial en qualité d'ascendant à charge le 24.3.2014, il avait toutes les raisons de croire en la légalité d'une décision favorable prise au bout du délai de 6 mois, ayant produit l'ensemble des documents (sic) demandés par l'administration communale dans son annexe 19ter ». Elle en conclut que « [l]a carte F ne pouvait donc pas être retirée et l'administration communale aurait du (sic) constater que l'annexe 20 non notifiée et l'ordre de quitter le territoire qui en est le corollaire étaient devenus (sic) sans objet ».

3.1.3. Dans une deuxième branche, la partie requérante soutient que « [e]n vertu de l'article 1<sup>er</sup> du 7<sup>ème</sup> protocole additionnel à la CEDH, le requérant ne peut être expulsé qu'en vertu d'une décision prise conformément à la loi. Or, la décision de retrait du titre de séjour, qui viole la théorie du retrait d'acte, n'est pas conforme à la loi, et viole dès lors également l'article 1<sup>er</sup> du 7<sup>ème</sup> protocole additionnel ».

3.1.4. Dans une troisième branche, la partie requérante allègue que « [l]a décision de retrait du titre de séjour du requérant (sic) du 19.3.2015 étant illégale, la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire du 22.9.2014 a disparu de l'ordre juridique car elle est incompatible avec la délivrance postérieure d'une carte F ». Elle en conclut qu' « [i]l convient dès lors d'en ordonner l'annulation ».

## **3.2. Discussion**

3.2.1. Il suffit de constater que le moyen, en ses première et deuxième branches, ne contient aucun grief à l'encontre des deuxième et troisième décisions attaquées - en l'occurrence la décision de refus de séjour et l'ordre de quitter le territoire dont elle est assortie pris à l'encontre de la partie requérante le 22 septembre 2014 - et est, partant, irrecevable.

3.2.2. Quant à la troisième branche, en ce qu'il y est soutenu que la décision de refus de séjour devrait être annulée par souci de sécurité juridique dès lors qu'elle aurait en réalité disparu de l'ordonnement juridique en raison de la délivrance ultérieure d'une carte F, le conseil estime qu'elle repose sur une prémisse erronée et renvoie à cet égard aux développements exposés supra au point 2.4. du présent arrêt.

3.2.3. Enfin, s'agissant de l'ordre de quitter le territoire notifié au requérant en même temps que la décision de refus de sa demande d'autorisation de séjour, il s'impose de constater que cet ordre de quitter le territoire ne fait l'objet en lui-même d'aucune critique spécifique par la partie requérante.

Partant, dès lors qu'il n'a pas été fait droit à l'argumentation développée par la partie requérante à l'égard de la deuxième décision attaquée et que la motivation du troisième acte attaqué n'est pas contestée en tant que telle, le Conseil n'aperçoit aucun motif susceptible de justifier qu'il puisse procéder à l'annulation de cet acte.

#### **4. Dépens**

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

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

**Article 1.**

La requête en annulation est rejetée.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-neuf juillet deux mille seize par :

Mme C. ADAM,

président f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme A. P. PALERMO

greffier.

Le greffier,

Le président,

A. P. PALERMO

C. ADAM