

Arrêt

n° 181 030 du 20 janvier 2017
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : X

Contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre de la Politique de migration et d'asile et désormais par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 juin 2008, par X, qui déclare être de nationalité algérienne, tendant à l'annulation de la décision de refus d'établissement avec ordre de quitter le territoire, prise le 19 mai 2008.

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 la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire en réplique.

Vu l'ordonnance du 16 novembre 2016 convoquant les parties à l'audience du 12 décembre 2016.

Entendu, en son rapport, J. MAHIELS, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me A. HAEGEMAN *locum tenens* Me R. BOMBOIRE, avocat, qui compareait pour la partie requérante, et M. GRENSON, attaché, qui compareait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. La requérante est arrivée en Belgique en 2007, en provenance d'Espagne, accompagnée de sa fille, mineure de nationalité belge.

1.2. Le 20 décembre 2007, la requérante a introduit une demande d'établissement en qualité de membre de la famille d'un Belge, à savoir sa fille.

En date du 19 mai 2008, la partie défenderesse a pris une décision de refus d'établissement avec ordre de quitter le territoire. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :
« Ne remplit pas les conditions pour bénéficier du droit d'établissement en tant qu'ascendant à charge :

Motivation en fait:

* A l'introduction de sa demande de séjour, la personne concernée n'a pas apporté d'éléments établissant qu'elle était à charge de son membre de famille rejoint, m que ce dernier disposait de ressources suffisantes pour lui assurer un niveau de vie équivalent au montant du revenu d'intégration belge »

2. Question préalable

En application de l'article 39/59, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après dénommée la « loi du 15 décembre 1980 »), la note d'observations déposée par la partie défenderesse doit être écartée des débats.

Cet écrit de procédure a, en effet, été transmis au Conseil 12 janvier 2009, soit en dehors du délai légal de huit jours à compter de la communication de la requête, laquelle a eu lieu le 14 août 2008.

3. Exposé des moyens d'annulation

3.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 22 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 40, §6, et 62 de la loi du 15 décembre 1980, des articles 12 et 18 du Traité CE, de l'article 7 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjournier librement sur le territoire des Etats membres (ci-après dénommée la « directive 2004/38 »), tel qu'interprété par l'arrêt *Zhu et Chen* contre le Royaume Uni de la Cour de Justice des Communautés européennes, et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée la « CEDH »).

Elle soutient, en substance, que la partie défenderesse a uniquement fondé son raisonnement sur l'article 40, § 6, de la loi du 15 décembre 1980 sans tenir compte de l'article 40, § 1^{er}, de la même loi. Elle rappelle que l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980 résulte de la transposition d'une réglementation européenne et que la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes considère que la qualité « à charge » d'un membre de la famille d'un citoyen de l'Union résulte d'une situation de fait caractérisée par la circonstance que le soutien matériel du membre de la famille est assuré par le titulaire du droit de séjour. Elle relève qu'il ressort de la jurisprudence *Zhu et Chen* que le droit de séjour d'un enfant implique que cet enfant ait le droit d'être accompagné par la personne assurant effectivement sa garde et que cette personne ne doit pas nécessairement prouver qu'elle est à charge de son enfant. Elle estime cette jurisprudence applicable en l'espèce, la fille de la requérante s'étant déplacée d'un Etat membre à un autre, à savoir de l'Espagne à la Belgique. Elle avance que la requérante ne dispose pas encore de ressources propres mais qu'elle ne compte pas rester dans cette situation et qu'elle doit disposer d'un délai raisonnable pour effectuer cette recherche qui ne peut être faite tant qu'elle ne dispose pas d'un permis de travail. Elle souhaite, à ce sujet, que le Conseil de céans pose une question préjudicielle à la Cour de Justice précitée sur la comptabilité de l'interprétation faite par les autorités belges de la notion d'être « à charge » avec la directive 2004/38 dès lors que soumettre le droit de séjour d'un ascendant d'enfant belge au fait qu'il ait des ressources propres alors qu'il ne lui est pas permis de travailler sans permis de séjour revient à nier ce droit. Elle estime qu'il n'est pas raisonnable que le fait d'avoir des ressources suffisantes doit être concomitant à la demande d'établissement. Elle cite également un extrait d'une décision de la Commission consultative des étrangers. Elle ajoute que la décision attaquée n'est pas correctement motivée puisque dans l'annexe 19 établie lors de l'introduction de la demande, la requérante s'est vue octroyer un délai de cinq mois afin de produire des pièces complémentaires, soit jusqu'au 19 mai 2008, de sorte que la partie défenderesse ne pouvait rejeter la demande de la requérante le 19 mai 2008.

3.2. La partie requérante prend un second moyen de la violation de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la CEDH.

Après des considérations théoriques et jurisprudentielles, elle soutient que la décision attaquée porte atteinte à la vie familiale de la requérante. Elle estime que l'existence d'une famille entre la requérante et son enfant ne peut être contestée ; que la décision attaquée constitue une ingérence dans cette vie familiale ; que cette ingérence n'est pas motivée par l'un des objectifs limitativement énumérés par l'article 8, § 2, de la CEDH. Elle souligne que dans son avis rendu dans l'affaire *Zhu et Chen*, l'avocat général a considéré que le refus de droit de séjour à Madame Chen serait contraire à l'article 8 de la

CEDH et se prévaut des enseignements d'une ordonnance du Tribunal de Première Instance de Bruxelles du 11 juillet 2005 dont elle reproduit un bref extrait.

3.3. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la CEDH et des articles 2.2 et 3.1 du 4^{ème} Protocole additionnel à la CEDH.

Elle fait valoir que l'article 3.1 du Protocole susvisé interdit l'expulsion de tout national. Elle estime que la situation de la requérante est plus favorable que celle visée dans l'affaire *Zhu et Chen* dans la mesure où l'enfant belge dispose, en vertu de cette dernière disposition, du droit de résider en Belgique – droit qui n'est soumis à aucune condition, contrairement au droit d'un enfant mineur possédant la nationalité d'un Etat de l'Union qui doit disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie. Elle plaide que refuser l'établissement de la requérante en Belgique, alors que sa présence est indispensable à son enfant belge, reviendrait à priver de tout effet utile le droit de cet enfant de demeurer en Belgique. Elle évoque sur ce point deux avis de la Commission consultative des étrangers, qu'elle estime pertinents en l'espèce.

4. Discussion

4.1.1. Sur le premier moyen, s'agissant des obligations de motivation de l'autorité administrative au regard des dispositions et principes visés au moyen, le Conseil rappelle que l'autorité administrative doit, dans sa décision, fournir à l'intéressé une connaissance claire et suffisante des considérations de droit et de fait qui l'ont déterminée, en sorte qu'il peut comprendre les raisons qui la justifient et apprécier l'opportunité de les contester utilement, et qu'elle n'a pas l'obligation d'expliquer les motifs de ses motifs

En l'espèce, le Conseil relève que la requérante a sollicité, le 20 décembre 2007, un droit d'établissement sur la base de l'article 40, § 6, de la loi du 15 décembre 1980, lequel stipulait : « *Sont également assimilés à l'étranger C.E. le conjoint d'un Belge, qui vient s'installer ou s'installe avec lui, ainsi que leurs descendants âgés de moins de 21 ans ou à leur charge, leurs ascendants qui sont à leur charge et le conjoint de ces descendants ou de ces ascendants, qui viennent s'installer ou s'installent avec eux* ».

La requérante ayant demandé l'établissement sur pied de 40, § 6, de la loi du 15 décembre 1980, il lui appartenait de démontrer, conformément à cette disposition, qu'elle était à charge de son enfant belge, *quod non* en l'espèce.

4.1.2. S'agissant de l'arrêt *Zhu et Chen* invoqué, rendu par la Cour de Justice des Communautés européennes le 19 octobre 2004, celui-ci contient deux enseignements distincts. D'une part, il déclare, en son point 41, que « *l'article 18 CE et la directive 90/364 confèrent [...] au ressortissant mineur en bas âge d'un État membre qui est couvert par une assurance maladie appropriée et qui est à la charge d'un parent, lui-même ressortissant d'un État tiers, dont les ressources suffisent pour que le premier ne devienne pas une charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil, un droit de séjour à durée indéterminée sur le territoire de ce dernier État* ». D'autre part, la Cour ajoute, au point 46 dudit arrêt, que « *lorsque [...] l'article 18 CE et la directive 90/364 confèrent un droit de séjour à durée indéterminée dans l'État membre d'accueil au ressortissant mineur en bas âge d'un autre État membre, ces mêmes dispositions permettent au parent qui a effectivement la garde de ce ressortissant de séjourner avec celui-ci dans l'État membre d'accueil* », et ce afin d'assurer l'effet utile du droit de séjour reconnu au ressortissant mineur d'âge.

Le Conseil d'Etat a, quant à lui, jugé, dans son arrêt n° 196.294 du 22 septembre 2009, « *qu'il résulte des travaux préparatoires de l'article 40, § 6, alors en vigueur, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, que cette disposition a pour objet de rendre applicables aux membres étrangers de la famille d'un Belge les dispositions éventuellement plus favorables du droit communautaire; qu'il s'ensuit que cet article peut être utilement invoqué par une partie requérante si elle remplit, soit l'exigence d'être à charge du descendant belge rejoint, soit les conditions fixées par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'arrêt Zhu et Chen du 19 octobre 2004* ».

S'agissant en particulier du droit de séjour des descendants d'un enfant belge mineur d'âge dont le droit de séjourner en Belgique est inconditionnel, la Cour Constitutionnelle a considéré, dans son arrêt n° 174/2009 du 3 novembre 2009, que « *lorsqu'elle s'applique à des enfants belges mineurs, la condition*

que le parent soit « à charge » de l'enfant, prévue par la disposition en cause, doit [...] être interprétée comme posant l'exigence, afin de ne pas devenir une charge pour les finances publiques de l'Etat belge, que ces parents disposent de ressources suffisantes, pour eux-mêmes et leurs enfants » (point B.9.5.). La Cour a estimé que cette condition était légitime et proportionnée à l'objectif poursuivi (points B.9.2. à B.9.4).

En ce qu'elle invoque l'application de la jurisprudence *Zhu et Chen* rappelée *supra*, le Conseil constate que la partie requérante n'allègue à aucun moment dans sa requête que la requérante ou son enfant mineur belge disposerait, ne fût-ce qu'indirectement, de ressources suffisantes. Il ressort également du dossier administratif que la requérante n'a à aucun moment fourni, à l'appui de sa demande d'établissement, de documents tendant à établir qu'elle disposerait de ressources suffisantes. Partant, la requérante ne peut se prévaloir des enseignements de l'arrêt *Zhu et Chen* de la Cour de Justice des Communautés européennes.

4.1.3. S'agissant de l'argument aux termes duquel « *il ne paraît pas raisonnable de soutenir que le fait d'avoir des ressources suffisantes doit être concomitant à la demande d'établissement* », le Conseil entend rappeler que la Cour de Justice des Communautés européennes a jugé que les dispositions du droit communautaire applicables doivent être interprétées « *en ce sens que l'on entend par « [être] à charge » le fait pour le membre de la famille d'un ressortissant communautaire établi dans un autre État membre au sens de l'article 43 CE* [de la directive 73/148/CEE du Conseil du 21 mai 1973], de nécessiter le soutien matériel de ce ressortissant ou de son conjoint afin de subvenir à ses besoins essentiels dans l'État d'origine ou de provenance de ce membre de la famille au moment où il demande à rejoindre ledit ressortissant. L'article 6, sous b), de la même directive doit être interprété en ce sens que la preuve de la nécessité d'un soutien matériel peut être faite par tout moyen approprié, alors que le seul engagement de prendre en charge ce même membre de la famille, émanant du ressortissant communautaire ou de son conjoint, peut ne pas être regardé comme établissant l'existence d'une situation de dépendance réelle de celui-ci » (Voir C.J.C.E., 9 janvier 2007, Aff. C-1/05 en cause *Yunying Jia contre Suède*). Le Conseil rappelle que cette interprétation du droit communautaire trouve à s'appliquer en l'espèce, l'article 40, §6 (ancien) de la loi assimilant l'ascendant étranger d'un Belge, qui vient s'installer ou s'installe avec lui, à l'étranger C.E.

Au regard de ce qui précède, il appert que l'argumentaire de la partie requérante ne peut être suivi et que la preuve de la dépendance financière vis-à-vis du regroupant belge doit être apportée au moment de l'introduction de la demande d'établissement. Par ailleurs, force est de constater que la requérante a disposé du délai de cinq mois (durée maximale de validité de son attestation d'immatriculation), prévu à l'article 61, § 2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, pour produire les documents requis. La partie requérante pouvait dès lors légalement constater, à la date du 19 mai 2008, qu'aucun élément probant n'avait été déposé à l'appui de la demande d'établissement.

En tout état de cause, relativement à la jurisprudence de l'arrêt *Zhu et Chen*, tel qu'analysée *supra*, le Conseil a déjà indiqué, dans sa jurisprudence précitée, que l'octroi d'un droit de séjour à un ressortissant d'Etat tiers qui n'est pas à charge de son descendant, ne saurait être envisagé si ledit ascendant ne disposait pas lui-même de ressources suffisantes pour permettre à son descendant d'exercer pleinement son droit communautaire. Dans cette perspective, il est permis de conclure qu'un ressortissant d'un Etat tiers dans une situation semblable à celle de la requérante, c'est-à-dire installé en Belgique avec un enfant ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, sans être à la charge de celui-ci et sans jouir par ailleurs d'aucune ressource, n'est pas dans les conditions ouvertes par l'arrêt *Zhu et Chen* pour se voir reconnaître un droit de séjour (Voir en ce sens CCE ,n°16.798 du 30 septembre 2008).

Partant, au vu des constats ainsi posés, le Conseil estime qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour de Justice la question préjudiciale sollicitée par la partie requérante dans son second moyen.

Enfin, s'agissant de l'avis de la Commission consultative des étrangers invoqué par la partie requérante, le Conseil rappelle qu'en tout état de cause, cet avis ne lie ni la partie défenderesse ni le Conseil lui-même.

4.1.4. Le premier moyen n'est pas fondé.

4.2.1. Sur le second moyen, s'agissant de la violation alléguée de l'article 8 de la CEDH, 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, ce qui est le cas 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, Moustaquim/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.

Compte tenu du fait que les exigences de l'article 8 de la CEDH, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l'ordre de la garantie et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique (Cour EDH 5 février 2002, Conka / Belgique, § 83), d'une part, et du fait que cet article prévaut sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 (C.E, 22 décembre 2010, n° 210.029), d'autre part, il revient à l'autorité administrative de se livrer, avant de prendre sa décision, à un examen aussi rigoureux que possible de la cause, en fonction des circonstances dont elle a ou devrait avoir connaissance.

Lorsque la partie requérante 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.

4.2.2. En l'espèce, le Conseil observe que l'existence d'une vie familiale dans le chef de la requérante et de sa fille n'est pas contestée.

Etant donné qu'il n'est pas plus contesté que la décision attaquée ne met pas fin à un séjour acquis mais intervient dans le cadre d'une première admission, il n'y a, à ce stade de la procédure, pas d'ingérence dans la vie familiale de la requérante.

Il convient dès lors d'examiner si l'Etat a une obligation positive d'assurer le droit à la vie familiale de celle-ci.

Afin de déterminer l'étendue des obligations qui découlent, pour l'Etat, de l'article 8, § 1^{er}, de la CEDH, il convient de vérifier tout d'abord si des obstacles au développement ou à la poursuite d'une vie familiale normale et effective ailleurs que sur son territoire, sont invoqués. Si de tels obstacles à mener une vie familiale hors de son territoire ne peuvent être constatés, il n'y aura pas défaut de respect de la vie familiale au sens de l'article 8 de la CEDH.

En l'occurrence, force est de constater qu'aucun obstacle n'est invoqué. Partant, il n'y a pas violation de l'article 8 de la CEDH.

4.2.3. S'agissant de l'article 22 de la Constitution, le Conseil entend rappeler que cet article ne crée pas un droit subjectif au séjour dans le chef de la requérante. En consacrant le droit au respect de la vie privée et familiale « *sauf dans les cas et conditions fixées par la loi* », il confère, en son alinéa 2, le soin aux différents législateurs de définir ce que recouvre la notion de respect de vie privée et familiale. La loi du 15 décembre 1980 étant une loi de police qui correspond aux prévisions de cette disposition, il s'ensuit que son application n'emporte pas en soi une violation de l'article 22 de la Constitution.

4.2.4. Le second moyen n'est pas fondé.

4.3.1. Sur le troisième moyen, s'agissant de la violation alléguée des articles 2.2 et 3.1 du 4^{ème} Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, force est de constater qu'elle manque en droit, la requérante qui agit en son nom propre et qui est ressortissante algérienne, ne peut manifestement revendiquer en sa faveur, de la part des autorités belges, le bénéfice de ces dispositions, lesquelles ne s'appliquent qu'aux seuls nationaux.

Par ailleurs, le Conseil tient à souligner que l'acte attaqué est fondé sur le constat que la requérante n'a pas prouvé dans le délai requis qu'elle se trouve « *dans les conditions pour bénéficier du droit d'établissement en tant qu'ascendant à charge* ». Cette décision vise en l'espèce la seule requérante et ne saurait avoir pour destinataire son enfant de nationalité belge et n'a par conséquent aucun effet juridique à son égard. Il en résulte que la décision attaquée ne saurait, ni directement, ni indirectement, être interprétée, au niveau de ses effets légaux, comme une mise en cause des droits que l'enfant de la requérante tire de sa nationalité belge.

Quant aux conséquences potentielles de cette décision sur la situation et les droits de l'enfant 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.

4.3.2. Le troisième moyen n'est pas fondé.

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

Article unique

La requête en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt janvier deux mille dix-sept par :

Mme J. MAHIELS, président f.f., juge au contentieux des étrangers,

M. A. IGREK, greffier.

Le greffier, Le président,

A. IGREK J. MAHIELS