

Arrêt

n° 190 518 du 8 août 2017
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : X

Contre :

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

2. la Ville de Bruxelles, représentée par son collègue des Bourgmestre et Echevins

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA III^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 avril 2016, par X, qui déclare être de nationalité britannique, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire, prise le 8 mars 2016.

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

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 21 avril 2016 avec la référence X.

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs des parties défenderesses.

Vu l'ordonnance du 29 mai 2017 convoquant les parties à l'audience du 26 juin 2017.

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

Entendu, en leurs observations, la partie requérante, comparaisant en personne, Mme M. VANDERVEKEN, attachée, qui comparaît pour la première partie défenderesse, et Me Ch. COUSSEMENT *loco* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la deuxième partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. Le 8 décembre 2015, le requérant a introduit une demande d'attestation d'enregistrement, en qualité de travailleur indépendant ressortissant de l'Union européenne, auprès la seconde partie défenderesse.

1.2. Le 8 mars 2016, la seconde partie défenderesse a pris à son encontre une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire (annexe 20). Cette décision constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

*« * l'intéressé(e) n'a pas prouvé dans le délai requis qu'il/elle se trouve dans les conditions pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de citoyen de l'Union. Conformément à l'article 51, § 1^{er}, alinéa 2, dudit arrêté royal du 8 octobre 1981, l'intéressé(e) dispose d'un délai supplémentaire d'un mois, à savoir jusqu'au (jour/mois/année), pour transmettre les documents requis. Doit produire lois sociales + attestation de la banque carrefour »*

1.3. Le 18 avril 2016, la seconde partie défenderesse a pris à son encontre une décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire (annexe 20). Le recours introduit à l'encontre de cette décision est enrôlé sous le n°X.

2. Questions préalables

2.1. Mise hors cause de la première partie défenderesse

Dans sa note d'observations, la première partie défenderesse sollicite sa mise hors de cause, faisant valoir le pouvoir autonome de l'administration communale prévu à l'article 52, § 1, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après l'« arrêté royal du 8 octobre 1981 »).

En l'espèce, le Conseil observe, à l'examen des dossiers administratifs transmis par les parties défenderesses, que la première de celles-ci n'a pas concouru à la prise de la décision attaquée, laquelle a été prise par la seule seconde partie défenderesse.

Il en résulte que la première partie défenderesse doit être mise hors de la présente cause.

2.2. Election de domicile

2.2.1. Dans sa note d'observations, la seconde partie défenderesse postule l'irrecevabilité de la requête car elle estime que « [...] la requête introductive d'instance ne contient aucune élection de domicile en Belgique en violation de l'article 39/58 de la loi du 15 décembre 1980. Dès lors, conformément au prescrit des articles 39/69, § 1^{er}, alinéa 2, 2° et 39/78 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, la requête doit être tenue pour nulle [...] ».

2.2.2. Il convient toutefois d'apprécier ce défaut à la lumière de l'objectif poursuivi par l'exigence d'élection de domicile en Belgique qui est de disposer d'une adresse où la partie requérante est présumée recevoir toute pièce de procédure et notification que lui adresse le Conseil.

En l'espèce, le Conseil observe que la requête introductive d'instance contient la mention du domicile du requérant, lequel n'est pas assisté des services d'un avocat. Malgré l'absence des termes « élection de domicile » dans la requête, le Conseil était dès lors en mesure de faire parvenir à la partie requérante les convocations et pièces de la procédure qui lui étaient destinées. Il s'en déduit que la partie requérante satisfait à l'obligation visée à l'article 39/69, §1^{er}, alinéa 2, 2°, de la loi du 15 décembre 1980.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie défenderesse est en conséquence rejetée.

2.3. Demande de suspension

2.3.1. Dans sa note d'observations, la seconde partie défenderesse postule l'irrecevabilité de la demande de suspension dès lors que la requête ne contient aucun exposé du risque de préjudice grave et difficilement réparable, tel que l'impose l'article 39/82, §2, de la loi du 15 décembre 1980.

2.3.2. A cet égard, le Conseil observe que, si la requête porte bien l'intitulé « *Requête en suspension et en annulation* », elle ne contient toutefois par la suite aucune référence à une quelconque suspension, que la partie requérante s'abstient par ailleurs de solliciter dans son dispositif, ou à un risque de préjudice grave et difficilement réparable, en sorte que le Conseil estime que la partie requérante ne sollicite, en réalité, que l'annulation de la décision attaquée.

2.3.3. En tout état de cause, comme le souligne à juste titre la seconde partie défenderesse, la partie requérante n'a pas d'intérêt à la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée qu'elle formule en termes de recours. En effet, le Conseil rappelle que l'article 39/79, § 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 dispose : « §1^{er}. Sauf accord de l'intéressé, aucune mesure d'éloignement du territoire ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours [en annulation] introduit contre les décisions visées à l'alinéa 2 ni pendant l'examen de celui-ci, et de telles mesures ne peuvent être prises à l'égard de l'étranger en raison des faits qui ont donné lieu à la décision attaquée. Les décisions visées à l'alinéa 1^{er} sont : [...] ».

7° toute décision de refus de reconnaissance du droit de séjour à un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille visé à l'article 40 bis, sur la base de la réglementation européenne applicable, ainsi que toute décision mettant fin au séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille visé à l'article 44 bis ; [...] ».

Il en résulte que le recours en annulation introduit par la partie requérante à l'encontre de l'acte attaqué est assorti d'un effet suspensif automatique, de sorte que cet acte ne peut pas être exécuté par la contrainte.

2.4. Recevabilité du recours eu égard à son objet

2.4.1. Dans sa note d'observations, la seconde partie défenderesse postule l'irrecevabilité du recours en ce qu'il vise « *une décision non définitive, qui ne modifie pas la situation administrative du requérant, lequel conserve, lorsqu'une telle décision est prise, le bénéfice de sa demande d'attestation d'enregistrement et, partant, la possibilité de se voir reconnaître le droit de séjour de plus de trois mois aux conditions requises. Une telle décision ne vide pas la compétence de l'autorité administrative qui, en application de l'article 51, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, reste tenue de statuer sur la demande d'attestation d'enregistrement au terme du nouveau délai fixé au requérant. Comme tel, dès lors, l'acte attaqué n'est pas susceptible de causer grief à la partie requérante. En l'espèce, une telle décision définitive a été prise postérieurement à l'acte attaqué, selon annexe 20 datée du 18 avril 2016, notifiée le jour même au requérant, laquelle constate que ce dernier ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de citoyen de l'Union européenne, n'ayant pas produit les documents requis, à savoir l'attestation de la banque carrefour et la preuve de la régularité de sa situation au regard des lois sociales. Cette dernière décision se substitue nécessairement à l'acte attaqué, dès lors qu'elle consiste en un rejet de la demande d'attestation d'enregistrement, sans autre possibilité de régularisation. Par l'effet de cette substitution, le recours, qui vise la décision interlocutoire, est dénué d'objet.* ».

2.4.2. Toutefois, le Conseil relève qu'il ressort des données du Registre national que le requérant a été radié du Registre de la population le jour où la seconde partie défenderesse a pris la décision querellée, en sorte qu'il ne peut être soutenu que ladite décision « *ne modifie pas la situation administrative du requérant, lequel conserve, lorsqu'une telle décision est prise, le bénéfice de sa demande d'attestation d'enregistrement* ». A cet égard, divers courriers émanant de la caisse d'assurance sociale Partena, joints à la requête, attestent de l'impossibilité pour le requérant de finaliser son inscription auprès de ladite institution en raison de sa radiation du Registre de la population. De ce fait, la partie défenderesse a placé le requérant dans l'impossibilité de compléter sa demande, ce qui a mené à la décision négative visée au point 1.3 du présent arrêt.

Il apparaît donc clairement que la décision querellée, en théorie sans effet sur la situation administrative du requérant, a, en l'espèce, eu de graves conséquences négatives sur celle-ci, et a dès lors causé grief au requérant.

Partant, dans un souci de sécurité juridique, il convient d'estimer, au vu des circonstances particulières du cas d'espèce, que la décision querellée constitue un acte susceptible de recours.

Partant, le recours est recevable.

2.5. Note d'audience

2.5.1. Le 12 juin 2017, la partie requérante a transmis au Conseil une note d'audience, et a sollicité qu'elle soit versée au dossier de procédure.

2.5.2. Le dépôt d'un tel acte n'est pas prévu par le Règlement de procédure du Conseil du Contentieux des Etrangers. Cependant, dans la mesure où il constitue le reflet de la plaidoirie de la partie requérante à l'audience, il n'est pas pris en compte comme une pièce de procédure mais uniquement à titre d'information dans le cadre de l'analyse de la recevabilité du recours (en ce sens, C.E., 1^{er} juin 2011, n° 213.632 ; C.E., 19 novembre 2014, n° 229.211 ; C.E., 22 septembre 2015, n° 232.271 ; C.E. 4 août 2016, n° 235.582).

3. Exposé des moyens d'annulation

3.1. La partie requérante tire un premier moyen de la violation de l'article 51, § 1, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, de la violation de l'article 133 de la nouvelle loi communale codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988 (ci-après dénommée la « nouvelle loi communale »), et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

3.2. Elle se livre à des considérations théoriques et jurisprudentielles sur les dispositions visées au moyen et fait valoir que *« l'auteur de l'acte attaqué, « [B.C.], Secrétaire d'administration », n'occupe pas les fonctions de Bourgmestre ou d'échevin et n'est pas non plus membre du collège échevinal de la Ville de Bruxelles. Cette personne n'avait donc aucune compétence pour prendre la décision qui fait l'objet du présent recours »*.

4. Discussion

4.1. Le Conseil rappelle que l'article 133 de la nouvelle loi communale, figurant dans le chapitre 3, intitulé *« Des attributions du bourgmestre »*, énonce que : *« Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et arrêtés de l'Etat, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du Conseil provincial et de la députation permanente du conseil provincial, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au collège échevinal ou au conseil communal. Il est spécialement chargé des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police. Néanmoins, il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, de, tout ou en partie, à l'un des échevins. [...] »*.

Il ressort de cette disposition qu'elle prévoit uniquement la compétence du bourgmestre dans l'exécution des lois de police ou arrêtés, et que cette compétence peut être exclusivement déléguée à l'un de ses échevins et donc pas à un agent communal ou à une autre personne (en ce sens, CE, n° 220.348, du 20 juillet 2012).

4.2. En l'occurrence, la personne ayant apposé sa signature sur l'acte attaqué, sous la mention *« le Bourgmestre ou son délégué »*, est un *« Secrétaire d'administration »*, soit un agent communal.

Elle ne revêt dès lors pas la qualité de délégué du Bourgmestre, au sens de l'article 133 de la nouvelle loi communale.

4.3.1. Dans sa note d'observations, la partie défenderesse soutient que *« selon décision du Bourgmestre de Bruxelles du 16 mars 2015 [...], délégation annuelle est donnée aux membres du bureau administratif des étrangers, dont l'agent prénommé, à l'effet de signer notamment les annexes 20 à l'arrêté royal du 8 octobre 1981, décisions de refus de séjour de plus de trois mois avec ou sans ordre de quitter le territoire. Il n'apparaît pas qu'une telle délégation de signature outrepassse les dispositions de la Nouvelle loi communale. La délégation de signature n'est pas une délégation de pouvoir mais « dans cette hypothèse, l'autorité légalement compétente a chargé une autre autorité de signer à sa place ; on serait tenté d'y reconnaître une sorte de mandat donné par le délégant au délégué. Le délégant garde la responsabilité de l'acte accompli ; il n'est pas dessaisi et conserve le pouvoir de signer lui-même. »*. Le délégant étant, en l'espèce, le Bourgmestre, dont la compétence n'est pas contestée, l'incompétence dénoncée par la partie requérante n'est pas avérée ».

A cet égard, le Conseil relève que ce document, donnant délégation aux agents responsables du bureau administratif des étrangers, ne peut nullement déroger à l'article 133 de la nouvelle loi communale, lequel stipule clairement que la compétence du bourgmestre peut être *« exclusivement »* déléguée à l'un de ses échevins et donc pas à un agent communal ou à une autre personne. En effet, il importe de ne pas confondre la délégation de signatures et la délégation de compétences. La première, seule délégation ici en cause selon la partie défenderesse, est selon le dictionnaire élémentaire de droit administratif, *« la technique par laquelle une autorité administrative autorise un agent à signer, voire à*

rédiger et à signer, l'instrumentum d'une décision qu'elle a préalablement arrêtée ». A la différence de la délégation de compétence, cette délégation n'emporte aucun transfert de pouvoir de décision. Elle ne porte que sur l'accomplissement de formalités matérielles, signer ou mettre en forme et signer. Cette délégation se concrétise par l'utilisation de formules comme « *par ordre* », « *sur ordre* », « *pour...absent à la signature* », « *au nom de...* » etc. (en ce sens, C.E., 23 janvier 1985, n°24.991, Reymen) (cf. Goffaux P., dictionnaire élémentaire de droit administratif, Bruylant, 2006, p.87). Ainsi, une délégation de signature constitue uniquement un mode de fonctionnement au sein de l'administration tandis qu'une délégation de compétence opère un réel transfert de pouvoir de décision unilatérale d'une autorité à une autre.

Le Conseil rappelle cependant que pour qu'une délégation de signature soit valable, encore faut-il, qu'il ressorte clairement du dossier administratif, que c'est bien l'autorité compétente – en l'occurrence le Bourgmestre – qui a pris la décision attaquée et que l'agent administratif, se soit quant à lui, limité à la mettre en forme, à défaut de quoi, il faut présumer que la décision a été prise par une personne incompétente pour ce faire (en ce sens, C.E., 19 mai 2004, n°131.610, S.W.D.E. ; 21 octobre 1987, n°28.641, Naoumoff).

Or, *in specie*, force est de constater que si le secrétaire d'administration, à savoir Monsieur M. D. était bel et bien habilité à signer l'acte attaqué, en vertu de la délégation de signature du Bourgmestre datée du 16 mars 2015, aucun document permettant de considérer que l'acte attaqué a effectivement été pris par ce dernier pour le Bourgmestre ou que celui-ci a demandé à ce qu'un tel acte soit pris en son nom, ne figure au dossier administratif.

En conséquence, quand bien même, à suivre la partie défenderesse, aucune délégation de pouvoir n'aurait été transmise en l'espèce à Monsieur M. D., celui-ci ayant uniquement signé l'acte attaqué en vertu d'une délégation de signature du Bourgmestre à ce dernier, le Conseil observe au vu de ce qui précède, que Monsieur M. D. n'était en tout état de cause pas compétent pour signer un tel acte pour le compte du Bourgmestre ou son délégué.

4.3.2. Par ailleurs, la partie défenderesse ajoute qu'« *A supposer par impossible que la délégation de signature soit contestée et ne puisse être regardée comme telle mais comme une délégation de pouvoir en dehors du texte légal, la partie adverse rappelle que la délégation sans texte peut résulter de « la force des choses » ou de la « nature des choses », tel le grand nombre de décisions à prendre. Or, il est évident, en l'espèce, compte tenu du volume de l'activité administrative, que ni le Bourgmestre de la Ville, ni même ses Echevins, ne sont pratiquement et personnellement en mesure de prendre ou de préparer, en vue de leur signature, les nombreuses décisions à prendre en matière de statut administratif des étrangers. On gardera à l'esprit que la compétence décisionnelle attribuée à l'autorité locale par l'article 51 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 ne porte pas sur l'examen du bien-fondé de la demande d'attestation d'enregistrement, mais formellement, sur le seul caractère complet ou incomplet des documents qui doivent, au terme du prescrit réglementaire, l'accompagner. Rien n'indique donc, en l'espèce, qu'une délégation de pouvoir non écrite ne soit admissible, en marge des prescriptions de la nouvelle Loi communale relative aux attributions du Bourgmestre. En disposer autrement reviendrait manifestement à rendre l'action administrative impossible ».*

Toutefois, le Conseil ne peut suivre cette argumentation dans la mesure où l'article 133 de la nouvelle loi communale, précité, mentionne expressément les personnes à qui le Bourgmestre peut déléguer les compétences visées, de sorte que toute autre personne, en ce compris les agents communaux, se voit, *a contrario*, exclue, par la loi, d'une telle délégation.

4.4. Il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent que le moyen est fondé et suffit à l'annulation de l'acte attaqué.

Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres développements du moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

5. Dépens

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

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

Article 1^{er}

La décision de refus de séjour de plus de trois mois, sans ordre de quitter le territoire, prise le 8 mars 2016, est annulée.

Article 2

La demande de suspension est sans objet.

Article 3

Les dépens, liquidés à la somme de cent quatre-vingt-six euros, sont mis à la charge de la seconde partie défenderesse.

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

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

Le greffier,	Le président,
--------------	---------------

A. KESTEMONT

J. MAHIELS