

Arrêt

n°44 437 du 31 mai 2010
dans les affaires x et x/ III

En cause : x

Ayant élu domicile : X

contre :

1. l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile.
2. la commune de Saint-Gilles, représentée par son collègue des Bourgmestre et Echevins.

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

Vu les requêtes introduites le 12 novembre 2009, en leur nom personnel et au nom de leur enfant mineur, par X et X, qui déclarent être de nationalité équatorienne, tendant à titre principal à la réformation et subsidiairement à l'annulation des décisions de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire « du 13 octobre 2009 », notifiées à même date.

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, dite ci-après « la loi du 15 décembre 1980 ».

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

Vu les mémoires en réplique.

Vu les ordonnances du 8 février 2010 convoquant les parties à comparaître le 12 mars 2010.

Entendu, en son rapport, Mme M. GERGEAY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me S. ABBES *loco* Me R. FONTEYN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, Mme V. SCHOLLIERS, attachée, qui comparaît pour la première partie défenderesse et Me P. HUGET, avocat, qui comparaît pour la seconde partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Jonction des causes.

Les décisions attaquées, notifiées le même jour, font suite à une procédure de regroupement familial introduite par les parents du même enfant mineur, et sont libellées de manière identique, en sorte que les deux recours introduits à leur encontre de manière séparée par les parties requérantes, à savoir les père et mère de l'enfant, sont connexes. En conséquence, le Conseil joint les causes n° 47.534 et 47.544.

2. Faits pertinents de la cause.

Le 11 mai 2009, la première partie requérante a introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne en qualité d'ascendant de son enfant Alexia, née le 11 mars 2004, de nationalité belge.

La seconde partie requérante a introduit une demande dans le même sens le 12 mai 2009.

Ces demandes ont fait l'objet d'un complément à une date inconnue mais en tout cas antérieure au 1er septembre 2009, date de sa transmission par la seconde partie défenderesse à la première.

Le 28 octobre 2009, la seconde partie défenderesse a communiqué à la première les demandes de carte de séjour, ainsi que les décisions de refus correspondantes.

La décision relative à la première partie requérante est motivée comme suit :

« 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 tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union. »

*l'enfant n'a pas les capacités matérielle pour prendre en charge [le premier requérant].
[Le premier requérant] ne peut démontrer qu'il était à charge de l'enfant ».*

La décision relative à la seconde partie requérante est motivée comme suit :

« 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 tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union. »

*l'enfant n'a pas les capacités matérielle pour prendre en charge [la seconde requérante].
[La seconde requérante] ne peut démontrer qu'elle était à charge de l'enfant ».*

Il s'agit des actes attaqués.

3. Questions préalables.

3.1. Recevabilité des notes d'observations.

3.1.1. En termes de mémoires en réplique, les parties requérantes soulèvent l'irrecevabilité tant des notes d'observations déposées par la première partie défenderesse que de celles déposées par la seconde partie défenderesse.

S'agissant des notes de la première partie défenderesse, les parties requérantes, sous l'intitulé « *irrégularité du mandat ad litem* », soutiennent qu'il ressort des principes résultant des articles 2, 440, 703 et 728, §1er, du Code judiciaire que, sauf exception légale, le préposé d'une personne morale de droit public n'est pas habilité à la représenter en justice et qu'en l'occurrence, il ne ressort d'aucun principe légal « - *et singulièrement pas de l'article 39/56 de la loi (...)* » que le signataire des notes d'observations de la première partie défenderesse dispose de pareille compétence.

Sous un second intitulé « *incompétence du mandat* », les parties requérantes relèvent que les notes de la première partie défenderesse sont signées par un agent de l'Office des étrangers sur délégation du Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile.

Elles relèvent également que l'article 1er de la loi désigne par « *Ministre* » « *le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions* » et exposent

que cette loi réserve à ce seul ministre un grand nombre d'attributions, qu'il peut le cas échéant déléguer.

Elles s'appuient ensuite sur un extrait doctrinal et un arrêt n° 155.077 du 15 février 2006 pour déclarer que le Roi ne peut s'écarter du texte légal et conférer à un Secrétaire d'Etat des compétences dont lui-même ne dispose pas.

Elles en concluent que, sur pied de l'article 159 de la Constitution, il convient d'écarter les articles 6 de l'arrêté royal du 17 juillet 2009 intitulé « *Gouvernement. – Démissions Nominations. – Modifications* » et 5 de l'arrêté royal du 20 septembre 2009 remplaçant l'article 17 de l'arrêté royal du 14 janvier 2009 fixant certaines attributions ministérielles, en tant que ces dispositions réglementaires violeraient les articles 33, 99 et 105 de la Constitution ainsi que la loi, notamment en son article 1er et le principe d'indisponibilité des compétences administratives.

S'agissant des notes de la seconde partie défenderesse, les parties requérantes invoquent leur irrecevabilité en ce qu'elles auraient été prises sur mandat de l'Officier de l'état civil de Saint-Gilles alors qu'en vertu de l'article 270 de la nouvelle loi communale, le collège des bourgmestre et échevins répond en justice de toute action intentée à la commune.

3.1.2. S'agissant de la note d'observations déposée par la première partie défenderesse, le Conseil observe tout d'abord qu'elle est établie au nom de l'Etat belge, représenté par son Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile. Le Conseil n'aperçoit pas en quoi le Secrétaire d'Etat ne pourrait représenter l'Etat belge en la présente cause, et ce d'autant qu'un Secrétaire d'Etat dispose des mêmes compétences qu'un Ministre, sous réserve d'exceptions déterminées, étrangères au cas d'espèce.

Ensuite, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 703 du Code judiciaire, applicable en l'espèce par analogie, les personnes morales agissent en justice à l'intervention de leurs organes compétents. Cet article précise également que « *la partie contre laquelle est invoqué pareil acte de procédure est en droit d'exiger en tout état de cause que la personne morale lui indique l'identité des personnes physiques qui sont ses organes* » et qu'il « *pourra être sursis au jugement de la cause tant qu'il n'aura pas été satisfait à cette demande* ».

En l'espèce, la partie requérante n'a pas informé le Conseil de la moindre démarche tendant à s'informer auprès de la première partie défenderesse de l'identité de ses organes.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'écarter la note d'observations déposée par la première partie défenderesse.

3.1.3. S'agissant de la note d'observations de la seconde partie défenderesse, le Conseil ne peut que constater qu'elle a été rédigée, pour la commune de Saint-Gilles, par un avocat.

Il ne semble pas inutile en l'espèce de rappeler à la partie requérante qu'il résulte de l'article 440, alinéa 2, du Code judiciaire, applicable en l'espèce par analogie, que l'avocat comparait comme fondé de pouvoir sans avoir à justifier d'aucune procuration, sauf lorsque la loi exige un mandat spécial.

Dès lors que la loi ne soumet pas les actes de procédure devant le Conseil à un mandat spécial, la note d'observations signée et déposée par le conseil de la seconde partie défenderesse est recevable.

3.2. Mise hors cause de la première partie défenderesse.

3.2.1. Le Conseil observe que chacune des parties défenderesses sollicite sa mise hors cause, la première invoquant que les décisions attaquées ont été prises en vertu du « *pouvoir autonome de l'administration communale de refuser la demande à la fin du troisième mois de la procédure dans le cas où la partie requérante reste en défaut d'apporter la moindre preuve assortie le cas échéant d'un ordre de quitter le territoire belge* », et la seconde partie défenderesse faisant valoir d'une part, que l'annexe 19ter qui actait l'introduction de la demande précisait que celle-ci serait examinée par l'Office des étrangers conformément à l'article 52 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 et d'autre part que l'acte de notification de la décision attaquée, soit celle notifiée ultérieurement conformément au modèle de l'annexe 20, indique : « *l'an 2009, le 13 octobre, à la requête du ministre [...] ou de son délégué, je, soussigné, [...] agent communal, ai notifié à [...] la décision du 12 août 2009, de refus [...] lui enjoignant de quitter le territoire au plus tard le 12/11/2009* ».

3.2.2. Dans leurs mémoires en réplique, les parties requérantes soutiennent que dès lors que chacune des deux parties défenderesses conteste être l'auteur des décisions attaquées, il conviendrait de constater la nullité de celles-ci puisqu'elles seraient dépourvues d'auteur.

3.2.3. En l'espèce, s'il est exact que l'acte de notification est, pour le moins, ambigu s'agissant de l'auteur de la décision, et que cette dernière renvoie indistinctement à différents articles de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il n'en demeure pas moins qu'à la lecture des dossiers administratifs, il apparaît que l'Etat belge n'a effectivement pris aucune part dans les décisions attaquées.

3.2.4. En conséquence, la première partie défenderesse doit être mise hors de cause et il y a lieu de désigner comme partie adverse la seconde partie défenderesse, étant la Commune de Saint-Gilles, représentée par son collègue des Bourgmestre et Echevins.

3.3. Réformation de l'acte.

Les parties requérantes sollicitent à titre principal la réformation des actes attaqués.

Le Conseil rappelle tout d'abord qu'il est une juridiction administrative au sens de l'article 161 de la Constitution, dont la composition, le fonctionnement et les compétences sont régies par la loi du 15 décembre 1980.

S'agissant de ses compétences, l'article 39/2, § 1er de la loi précitée, est libellé comme suit :

« § 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 s'impose dès lors de constater qu'étant saisi d'un recours tel que celui formé par les parties requérantes, le Conseil n'exerce son contrôle que sur la seule légalité de l'acte administratif attaqué, et ne dispose, en vertu de la loi, d'aucune compétence pour réformer cet acte en y substituant une décision reflétant sa propre appréciation des éléments du dossier et ne peut prendre en considération des éléments qui n'auraient pas été connus de la partie adverse au moment où elle a statué.

Il résulte de ce qui précède que le recours est irrecevable en ce qu'il sollicite la réformation des actes attaqués.

4. Moyen soulevé d'office.

4.1. Il convient de soulever d'office, dès lors qu'il est d'ordre public, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

En l'espèce, le Conseil observe que les actes attaqués prétendentement notifiés « à la requête du Ministre de la Politique de Migration et d'asile ou de son délégué » aux parties requérantes le 13 octobre, renvoient à des décisions des 11 et 12 août 2009 « [...] de refus de carte de séjour de membre de la famille de l'union [...] », dont on ne trouve cependant trace aux dossiers administratifs déposés et dont l'existence ne peut être présumée.

Le Conseil doit constater que les actes attaqués procèdent de décisions inexistantes, en manière telle qu'il convient de les annuler pour incompétence de l'auteur de l'acte.

4.2. A titre surabondant, à supposer même que les actes joints à la requête n'aient pas été conçus, par leur signataire, comme étant de simples notifications de décisions ministérielles des 11 et 12 août 2009, mais des décisions en tant que telles, prises dès lors au niveau communal le 13 octobre 2009, auquel cas la mention des deux premières dates résulterait d'une erreur matérielle, il ressort en tout état de cause d'un document déposé par la partie adverse et intitulé « *décision destinée à figurer au procès-verbal des délibérations du Collège des Bourgmestre et Echevins* » que le signataire des actes attaqués, soit [S. C.], s'était attribué une qualité qu'il ne possédait pas, à savoir celle d'Officier de l'état civil, du moins si l'on en croit la qualité qui précède immédiatement sa signature.

4.3. Il ne devrait pas être inutile de relever à cet égard le manque patent de soin dans l'élaboration des actes (qu'il s'agisse de décisions ou d'actes notification, cf. supra) délivrés aux parties requérantes. En effet, si les dossiers administratifs déposés ont permis de vérifier que les actes attaqués ont été élaborés au niveau communal sans intervention de l'Etat belge, il n'en reste pas moins que la manière dont ils ont été dressés est source, en elle-même, de grandes difficultés d'identification de l'auteur de l'acte dans la mesure où figurent, entre la motivation des actes attaqués et la mention « *L'Officier de l'Etat civil* » qui précède immédiatement la signature de [S. C.], les mentions « *le Ministre de* » et « *le Bourgmestre [...]* ou son délégué », indiquant ainsi une pléthore d'auteurs possibles, à laquelle s'ajoute l'absence de choix de l'une des trois dispositions réglementaires proposées par le formulaire préétabli et qui correspondent à des compétences, tantôt ministérielles, tantôt communales.

4.4. Il n'y a pas lieu d'examiner les moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

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

Article unique.

Les décisions de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire, notifiées aux première et seconde parties requérantes le 13 octobre 2009, sont annulées.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente et un mai deux mille dix par :

Mme M. GERGEAY, Président F.F., juge au contentieux des étrangers,

Mme M. MAQUEST, greffier assumé.

Le greffier, Le président

M. MAQUEST

M. GERGEAY