

# CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS

## ARRÊT

n° 5283 du 20 décembre 2007  
dans l'affaire III

En cause :

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur.

---

### LE PRESIDENT DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 août 2007 par , de nationalité congolaise, et , de nationalité belge, agissant en leur nom et au nom de leurs enfants mineurs, qui demandent « la réformation ou à la rigueur l'annulation et entre-temps la suspension » de la décision de refus d'établissement sans ordre de quitter le territoire, prise à l'égard de la première requérante le 3 juillet 2007.

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.

Vu l'ordonnance du 26 octobre 2007 convoquant les parties à comparaître le 10 décembre 2007.

Entendu, en son rapport, . .

Entendu, en leurs observations, Me R. FONTEYN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me K. SBAÏ loco E. DERRIKS, , qui comparaît pour la partie défenderesse.

### APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRÊT SUIVANT :

#### 1. Rétroactes.

##### 1.1. Les faits intéressant directement la présente cause sont les suivants :

- la première requérante est arrivée en Belgique le 10 mars 2002 ;
- le 22 juin 2005, elle a mis au monde un enfant de nationalité belge ;
- le 5 juillet 2006, elle a mis au monde un deuxième enfant, également de nationalité belge ;
- le 25 janvier 2007, elle a adressé, par l'intermédiaire de son conseil, un courrier intitulé « soutien à une demande d'établissement » ;
- le 9 février 2007, la requérante s'est présentée en vue d'introduire formellement une demande d'établissement en qualité d'ascendante à charge de belge, sur base de l'article 40, § 6, de la loi.

1.2. En date du 3 juillet 2007, la partie défenderesse a pris à son égard une décision de refus d'établissement sans ordre de quitter le territoire. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

« MOTIF DE LA DECISION :

Ne remplit pas les conditions pour bénéficier du droit d'établissement en tant que descendant à charge : la personne concernée n'a pas apporté la preuve que son enfant a les capacités financières pour la prendre en charge. »

## 2. Questions préalables.

### 2.1. La partie requérante postule, à titre principal, la réformation de la décision attaquée.

A cet égard, le Conseil ne peut que rappeler l'article 39/2, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980, aux termes duquel « *Le Conseil statue, par voie d'arrêts, sur les recours introduits a 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 1<sup>er</sup>, 2° n'est susceptible que d'un recours en annulation visé au § 2.*

 », tandis que ledit § 2 stipule quant à lui : « *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 la partie requérante, qui ne concerne pas une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, le Conseil n'exerce son contrôle que sur la seule légalité de l'acte administratif attaqué, et ne dispose d'aucune compétence pour réformer cet acte en y substituant une décision reflétant sa propre appréciation des éléments du dossier.

Le recours est dès lors irrecevable en ce qu'il sollicite la réformation de l'acte attaqué.

### 2.2. La partie requérante met en cause la légalité de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil, dans l'hypothèse où son application lui serait défavorable au regard de dispositions relatives à l'enrôlement ou à l'inscription de faux.

En l'espèce, le Conseil ne peut que constater que la partie requérante n'a aucun intérêt à une telle mise en cause, son recours ayant été enrôlé sans incident et aucune inscription de faux n'étant soulevée dans le cadre de la présente contestation.

## 3. Examen du recours.

### 3.1. La partie requérante prend un moyen unique : de l'excès de pouvoir ; de l'erreur de droit ; de l'illégalité de l'acte quant aux motifs ; de la violation des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), lus isolément ou en combinaison avec les arrêts *Sen* et *Berrehab* de la Cour européenne des droits de l'homme ; de la violation des articles 1<sup>er</sup> et 2 du Protocole 1<sup>er</sup> à ladite convention ; de la violation de l'article 3 du Protocole 4 à ladite Convention ; de la violation des articles 12, 17 et 18.1 du Traité instituant la communauté européenne et 3, 7, 15, 23, 28 et 31 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « relative au droit des citoyens et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres [...] » lus isolément ou en combinaison avec les arrêts *Baumbast*, *Chen*, *d'Hoop* et *Dzodzi* de la Cour de Justice des Communautés Européennes ; de la violation des articles 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 18, 26, 27 et 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 lus en combinaison avec l'article 26 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, avec l'article 5.5 de la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial et avec l'article 249 du Traité instituant la Communauté européenne ; de la violation des articles 10, 11, 16, 22, 23, 24 et 191 de la Constitution ; de la violation des articles 10, §

1er, 1°, 40, 42, 43, 47 et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs ; de la violation du principe de bonne administration qui exige de statuer en tenant compte de tous les éléments du dossier ; et de la violation du principe de proportionnalité.

### **Première, deuxième et troisième branches**

**A.** Evoquant une « demande écrite de soutien à son établissement » transmise à la partie défenderesse, dans laquelle étaient mentionnées, outre sa qualité de mère d'enfants belges, celle de compagne d'un Belge, la partie requérante reproche en substance à la partie défenderesse d'avoir violé le principe de bonne administration en ne faisant pas un examen complet de la situation, de n'avoir pas procédé à un examen approfondi au sens de l'article 3.2 de la Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, et de n'avoir pas satisfait à ses obligations de motivation.

**B.** Sur les trois premières branches réunies, le Conseil rappelle que l'étranger qui souhaite introduire une demande d'établissement doit se présenter lui-même auprès de l'administration communale de son lieu de résidence et introduire une demande d'établissement conforme au modèle figurant à l'annexe 19 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, conformément à l'article 61, § 1<sup>er</sup>, dernier alinéa, de cet arrêté.

En l'espèce, la demande d'établissement introduite le 9 février 2007 ne contient nulle mention de ce que la première requérante a sollicité son établissement à un autre titre que celui d'ascendant d'un Belge, en sorte qu'il ne peut être fait grief à la partie défenderesse d'avoir examiné cette demande sur la base du seul motif qui y était formellement mentionné.

### **Quatrième branche**

**A.** La partie requérante argue de ce qu'elle n'aurait pas sollicité son établissement en tant qu'ascendante à charge de son enfant mineur belge. Il s'agirait, dès lors, d'un abus d'interprétation de sa demande, celle-ci ayant fondé sa demande uniquement sur sa qualité d'ascendante. Il en ressort que, selon la partie requérante, l'acte attaqué, tant sur la forme qu'au fond, est inadéquatement motivé.

**B.** A cet égard, quant à l'affirmation de la partie requérante qu'elle n'a pas sollicité son établissement « *en tant qu'ascendante à charge de son enfant mineur belge* » et que la partie défenderesse a dès lors fait une interprétation abusive de sa demande, il convient de rappeler que le droit d'établissement a en l'espèce été sollicité sur pied de l'article 40, § 6, de la loi du 15 décembre 1980, lequel stipule : « *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.* » Il ressort clairement de cette disposition que l'ascendant d'un Belge, qui vient s'installer avec lui sur le territoire du Royaume, ne peut obtenir le droit de s'y établir qu'à la condition d'être à sa charge.

Dès lors, en faisant application des conditions mêmes de l'article 40 de la loi pour examiner la demande introduite formellement par la première requérante sur cette base, la partie défenderesse n'a commis aucun abus d'interprétation de la demande et a examiné celle-ci au regard des dispositions légales pertinentes.

### **Cinquième branche**

**A.** La partie requérante sollicite, s'il convenait de considérer que la première requérante était légalement tenue d'établir qu'elle était à charge de son enfant, d'écartier cette motivation pour les raisons suivantes.

### **1. La nationalité belge de l'enfant et son droit au séjour.**

L'enfant de la première requérante, dont la nationalité belge n'est pas contestée, a le droit de séjourner en Belgique auprès de son père belge.

### **2. Droit au respect de la vie familiale et obligations positives.**

La partie requérante rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment l'arrêt *Sen* du 21 décembre 2001 et l'arrêt *Berrehab* du 21 juin 1988, enseignant que le droit au respect de la vie familiale implique non seulement l'obligation négative de s'abstenir d'adopter des mesures propres à entraîner une rupture des liens familiaux, mais également l'obligation positive de faire en sorte que la vie familiale puisse se poursuivre.

Elle renvoie également à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, notamment l'arrêt *Baumbast* du 17 septembre 2002 et l'arrêt *Zhu et Chen* du 19 octobre 2004.

### **3. Droit d'établissement des auteurs d'enfants belges.**

S'appuyant sur le droit européen et la Constitution, la partie requérante soutient que le parent d'un ressortissant mineur d'un Etat membre ne peut être favorisé par rapport au parent d'un ressortissant belge mineur, et qu'un ressortissant mineur d'un Etat membre ne peut être favorisé par rapport à un Belge mineur.

Se référant aux articles 40, § 6, 40, § 1<sup>er</sup>, 42, 43 et 47 de la loi du 15 décembre 1980, la partie requérante soutient qu'il ressort de ces dispositions que le législateur ou le Roi « étaient tenus d'intégrer dans la législation belge la possibilité pour l'auteur d'un enfant belge de solliciter – à ce seul titre – son établissement ».

Enfin, au nom de l'effet utile du droit à la nationalité de l'enfant belge, la partie requérante estime que la circonstance que les parents d'un enfant belge ne disposent pas actuellement de revenus est totalement indifférente à la reconnaissance de leur droit au séjour, et cite dans ce contexte un avis rendu par la Commission consultative des étrangers sur cet effet utile.

**B.1.** Sur le premier développement de la cinquième branche, il s'impose de souligner que le droit de séjour des enfants belges de la première requérante relève des attributs naturels de leur citoyenneté belge, et ressortit par voie de conséquence à la souveraineté de l'Etat belge. Cette argumentation de la partie requérante n'étant pas autrement explicitée dans la requête, il n'y a pas lieu d'y consacrer de plus amples considérations.

Pour autant que de besoin, le Conseil d'Etat a par ailleurs déjà jugé que les articles 2, 3, 5, 6, § 2, 9, 10, 20 et 22 de la Convention internationale de droits de l'enfant, auxquels la partie requérante renvoie de manière très générale dans l'exposé de son moyen, n'ont pas de caractère directement applicable et n'ont donc pas l'aptitude à conférer par eux-mêmes des droits aux particuliers dont ces derniers pourraient se prévaloir devant les autorités nationales, administratives ou juridictionnelles, sans qu'aucune mesure interne complémentaire soit nécessaire à cette fin et qu'il ne peuvent être directement invoqués devant les juridictions nationales car ces dispositions ne créent d'obligations qu'à charge des Etats parties (CE., n° 58032, 7 févr. 1996; CE. n° 60.097, 11 juin 1996; CE. n° 61.990, 26 sept. 1996; CE. n° 65.754, 1<sup>er</sup> avril 1997). Il en va de même des articles 4, 18, 26, 27 et 28 de cette même Convention. Quant aux articles 8 et 16, ils ne sont pas absous dès lors qu'ils ne protègent l'enfant que contre les ingérences ou immixtions illégales ou arbitraires, *quod non* en l'espèce.

**B.2.** Sur le deuxième développement, le Conseil rappelle, s'agissant du droit au respect de la vie familiale de la première requérante et de ses enfants, que l'article 8 de la CEDH, qui fixe le principe suivant lequel toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance, n'est pas absolu. Ainsi, l'alinéa 2 de cet article autorise l'ingérence de l'autorité publique, pour autant que celle-ci soit prévue par la loi et constitue une mesure nécessaire à certains impératifs précis qu'elle énumère. Le Conseil rappelle également que la jurisprudence de la Cour a, à diverses occasions, considéré que cette disposition ne garantissait pas en tant que tel le droit pour une personne de pénétrer et de s'établir dans un pays dont elle n'est pas ressortissante. En l'espèce, la décision attaquée est prise en application de la loi du 15 décembre 1980 dont les dispositions doivent être considérées comme constituant des mesures qui, dans une société démocratique, sont nécessaires pour contrôler l'entrée des non nationaux sur le territoire national (voir notamment les arrêts *Abdulaziz, Kabales et Balkandali* du 28 mai 1985, et *Cruz Varas et autres* du 20 mars 1991 ; C.E., arrêt n° 86.204 du 24 mars 2000).

S'agissant des enseignements de l'arrêt *Baumbast*, le Conseil constate que cet arrêt concerne les enfants, l'un de nationalité colombienne, l'autre de nationalités colombienne et allemande, d'un ressortissant allemand, qui se sont installés dans un Etat membre, le Royaume-Uni, où leur parent exerçait un droit de séjour en tant que travailleur migrant. Cette situation est par conséquent toute autre que celle portée devant le Conseil, qui concerne un enfant belge résidant en Belgique où sa mère, congolaise, ne dispose d'aucun droit de séjour.

S'agissant de l'arrêt *Zhu et Chen*, le Conseil souligne que cet arrêt n'envisage l'octroi d'un droit de séjour au ressortissant d'un Etat tiers, ascendant d'un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, que dans la mesure où d'une part, ce dernier jouit lui-même, au titre de bénéficiaire de droits communautaires à la libre circulation à l'intérieur de l'Union européenne, du droit de séjour dans un Etat membre autre que celui dont il est ressortissant, et où d'autre part, l'effet utile de ce droit communautaire commande de permettre à l'auteur qui en a la garde de séjourner avec lui. Comme le souligne clairement ledit arrêt dans ses attendus, « Mme Chen ne saurait se prévaloir de la qualité d'ascendant « à charge » de Catherine, au sens de la directive 90/364, en vue de bénéficier d'un droit de séjour au Royaume-Uni », et seul l'effet utile du droit de séjour communautaire de son enfant justifie que le parent qui en a la garde séjourne avec lui dans l'Etat membre d'accueil (paragraphes 44, 45 et 46). Dès lors qu'en qualité de ressortissants belges dont d'une part, le droit de séjour en Belgique est un attribut naturel de sa nationalité et qui d'autre part, ont toujours résidé en Belgique et n'ont jamais fait usage de droits communautaires à la libre circulation, les enfants de la première requérante ne peuvent être considérés comme exerçant un droit communautaire, la première requérante ne peut invoquer à son profit les enseignements d'une jurisprudence dont l'objet est précisément de garantir l'effet utile dudit droit communautaire.

**B.3.** Sur le troisième développement, le Conseil rappelle que pour être assimilé à un étranger C.E. au sens de l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980, la première requérante devait répondre aux conditions prévues au § 6 de cette disposition, à savoir être à charge de son enfant belge. Cette condition étant identique à celle prévue pour les descendants des ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne, telle qu'elle figure dans les §§ 3 et 4 du même article, il ne saurait être question d'une discrimination entre descendants de ressortissants belges et descendants de ressortissants communautaires installés en Belgique, ou encore entre ressortissants belges et ressortissants communautaires rejoints en Belgique par leurs descendants non communautaires. En tout état de cause, relativement à la jurisprudence de l'arrêt *Zhu et Chen*, tel qu'analysée *supra*, 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 descendant 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'une ressortissante d'un Etat tiers dans une situation semblable à celle de la première requérante, c'est-à-dire installée 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, ne serait pas dans les conditions ouvertes par larrêt *Zhu et Chen* pour se voir reconnaître un droit de séjour. La première requérante ne peut par conséquent prétendre à aucune discrimination en droit ou en fait au regard de la législation et de la jurisprudence communautaires.

Quant à la considération de la partie requérante selon laquelle les descendants d'un Belge devraient bénéficier à ce seul titre de l'établissement au sens des articles 40 et suivants de la loi, il s'impose de constater qu'une telle mesure dans le cadre du chapitre 1er du titre II de la loi du 15 décembre 1980, aurait précisément pour effet de rompre l'égalité des droits organisée par le législateur, en matière de regroupement familial, entre Belges et ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne séjournant en Belgique.

Enfin, la première 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. Dans l'hypothèse où, au nom de l'effet utile d'attributs spécifiques de la nationalité belge, un droit de séjour devrait être envisagé pour les membres étrangers de la famille d'un Belge qui ne satisfont pas à cette condition, force est de constater qu'une telle dérogation ne pourrait, au nom de l'égalité de traitement voulue par le législateur, trouver son fondement dans le cadre légal tracé par l'article 40, qui est en l'occurrence celui qui a été choisi par la partie requérante.

### **Septième (sic) branche**

**A.** La partie requérante fait valoir que l'acte attaqué constitue une ingérence disproportionnée dans l'exercice de ses droits au séjour, au respect de sa vie privée et familiale, au travail, à l'instruction, à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, ainsi qu'à l'épanouissement culturel et social. La mesure de cette disproportion doit pouvoir être constatée conformément aux dispositions de la CEDH d'une part, et du droit européen d'autre part.

**B.** Le Conseil renvoie à cet égard aux développements qui précèdent, dont il ressort que la décision attaquée est compatible avec les dérogations prévues par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et ne peut par ailleurs violer des dispositions de droit communautaire dès lors que ce droit ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

2. Le moyen pris n'est fondé en aucune de ses branches.

**3.3.** En refusant à la première requérante l'établissement en qualité d'ascendante d'un Belge, sur la base du constat qu'elle ne satisfaisait pas à une condition imposée par l'article 40, § 6, de la loi du 15 décembre 1980, base légale sur laquelle était demandé le droit d'établissement, la partie défenderesse a dès lors valablement et suffisamment motivé sa décision en fait et en droit.

### **4. Questions préjudiciales.**

**4.1.** La partie requérante sollicite de poser plusieurs questions préjudiciales à la Cour constitutionnelle ainsi qu'à la Cour de Justice des Communautés européennes. Ces questions ont trait, en substance, au caractère discriminatoire de l'absence de compétence de plein contentieux dans le cadre de la procédure d'annulation devant le Conseil, à l'octroi d'un droit de séjour communautaire dérivé du droit de séjour de l'enfant belge en faveur de ses parents, à l'octroi d'un droit de séjour communautaire en faveur de la personne qui assume l'entretien et l'éducation d'un mineur ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, et à l'interprétation non discriminatoire de l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980 à la lumière du droit communautaire.

**4.2.** Il ressort du dispositif de la requête que ces questions préjudiciales sont formellement proposées dans l'hypothèse où la suspension de la décision attaquée aurait été ordonnée par le Conseil, « constatant l'existence [...] de moyens sérieux et d'un risque de préjudice grave difficilement réparable ».

En l'espèce, le moyen unique invoqué n'étant fondé en aucune de ses branches, plus particulièrement celles revendiquant, à tort, un rattachement de la situation de la partie requérante au droit communautaire tel qu'interprété par la Cour de Justice des Communautés européennes, il s'impose de constater que cette demande est sans pertinence.

5. Le moyen unique d'annulation n'étant fondé en aucune de ses branches, il convient de traiter l'affaire par la voie des débats succincts en application de l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

6. La requête en annulation étant rejetée par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension qui en est l'accessoire direct.

Par voie de conséquence, il n'y a pas davantage lieu d'examiner la demande de mesures provisoires qui constitue elle-même un accessoire de la demande de suspension. Dans cette perspective, la mise en cause de l'article 44 du Règlement de procédure du Conseil au regard de l'article 39/84 de la loi du 15 décembre 1980 et des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, devient sans objet.

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

**Article 1er.**

La requête en annulation est rejetée.

**Article 2.**

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la IIIe chambre, le vingt décembre deux mille sept par :

Mme L. VANDERHEYDE,

Le Greffier,

Le Président,

L. VANDERHEYDE.