



## Arrêt

**n° 218 900 du 26 mars 2019  
dans l'affaire X / VII**

**En cause : X**

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître I. de VIRON  
Rue des Coteaux 41  
1210 BRUXELLES**

**contre:**

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,  
chargé de la Simplification administrative, et désormais par la Ministre  
des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration**

### **LA PRÉSIDENTE DE LA VIIe CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 23 avril 2018, par X, dont la nationalité n'est pas mentionnée, tendant à la suspension et l'annulation de la décision « considérant que la demande de séjour fondée sur l'article 40 bis est inexistante », prise le 3 avril 2018.

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.

Vu la note d'observation et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 11 décembre 2018 convoquant les parties à l'audience du 17 janvier 2019.

Entendu, en son rapport, N. RENIERS, présidente de chambre.

Entendu, en leurs observations, Me I. de VIRON, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me K. de HAES *loco* Me D. MATRAY, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

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

## 1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 11 décembre 2009, le requérant a introduit une demande d'autorisation de séjour, sur la base de l'article 9bis 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).

Cette demande a été rejetée, le 23 septembre 2011.

1.2. le 7 juin 2011, il a été condamné à une peine d'emprisonnement pour divers faits infractionnels.

1.3. Le 7 juillet 2011, un ordre de quitter le territoire a été pris à son égard.

1.4. Le 24 avril 2014, un ordre de quitter le territoire, et une interdiction d'entrée d'une durée de huit ans, ont été pris à son égard.

1.5. Le 7 avril 2015, le requérant et sa fiancée ont été convoqués au commissariat de police, afin de répondre à une suspicion de mariage blanc.

Le même jour, la partie défenderesse a délivré un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue de l'éloignement, au requérant. Le recours introduit auprès du Conseil du Contentieux des étrangers (ci-après : le Conseil), a été rejeté (arrêt n°153 155, rendu le 23 septembre 2015).

1.6. Le 20 avril 2015, l'officier de l'état civil compétent a refusé de célébrer le mariage du requérant.

1.7. Le 26 janvier 2017, le requérant a introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, en qualité d'ascendant d'enfants mineurs.

Le même jour, la partie défenderesse a refusé de prendre cette demande en considération.

1.8. Le 28 décembre 2017, le requérant a introduit une nouvelle demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, en la même qualité.

Le 3 avril 2018, la partie défenderesse a refusé de prendre cette demande en considération. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

*« Vous fa[i]tes l'objet d'une interdiction d'entrée (annexe 13 sexies) d'une durée de 8 ans prise le 24/04/2014, qui vous a été notifiée le même jour, qui est toujours en vigueur.*

*En date du 28/12/2017, vous avez introduit une demande de séjour via un courrier d'avocat en tant qu'ascendant de [X.] – [Y.] et [Z.], enfants mineurs européens, en vue de vous voir reconnaître un droit de séjour dans le cadre du regroupement familial.*

*La reconnaissance d'un droit au séjour en tant que membre de famille requiert non seulement le respect des conditions prévues par l'article 40 bis de la loi du 15/12/1980 [...], mais aussi le droit d'entrer en Belgique.*

*Or, vous êtes temporairement privé de ce droit étant donné que vous faites l'objet d'une interdiction d'entrée (annexe 13 sexies) d'une durée de 8 ans prise le 24/04/2014, qui vous a été notifiée le même jour et qui est entrée en vigueur de manière effective le 03/02/2017, date de votre éloignement du territoire du Royaume de Belgique vers l'Espagne.*

*Avant de pouvoir revenir légalement en Belgique, il vous appartenait de demander la suspension ou la levée de cette interdiction d'entrée sur base des modifications intervenues dans votre situation postérieurement à cette décision.*

*Conformément à l'article 44 decies, §2 de la loi du 15/12/1980 précitée, la demande de suspension ou de levée de l'interdiction d'entrée doit être introduite auprès du ministre ou de son délégué à partir du pays d'origine ou de résidence du citoyen de l'Union.*

*A défaut d'introduire cette demande conformément au paragraphe 2 de l'article précité, le Ministre ou son délégué refuse de prendre cette demande en considération (article 44, §3 de la même loi).*

*Le constat de cette interdiction d'entrée encore en vigueur suffit pour justifier le refus de votre demande qui doit être considérée comme inexistante.*

*En conséquence, en l'absence de demande de suspension ou de levée introduite conformément à l'article 44 decies §2 de la loi du 15/12/1980, vous devez donner suite à l'ordre de quitter le territoire qui vous a été notifié le 24/04/2014 de même qu'à l'interdiction d'entrée vous notifiée le même jour. »*

## **2. Questions préalables.**

2.1.1. La partie défenderesse soulève une première exception d'irrecevabilité du recours, faisant valoir que « La partie requérante fait l'objet d'une interdiction d'entrée de huit ans prise le 24 avril 2014, qui n'a jamais fait l'objet d'un recours. L'acte attaqué est en réalité un courrier adressé à la partie requérante et sa motivation renvoie expressément à l'interdiction d'entrée sur le territoire belge. Il n'a donc pas d'autre but que d'assurer l'exécution de cette mesure d'interdiction, laquelle produisait toujours ses effets au moment où cette décision a été prise. Il ne peut donc faire l'objet d'un recours puisqu'il s'agit d'une simple mesure d'exécution d'un acte antérieur. L'acte dit « d'exécution » est un acte qui ne fait rien d'autre que de mettre en oeuvre un autre acte, sans rien lui ajouter, sans rien en préciser et qui n'a, en droit, pas d'existence autonome et n'est pas susceptible d'être attaqué. [...] ».

2.1.2. Toutefois, la partie défenderesse reste en défaut de démontrer que l'acte attaqué constitue un acte d'exécution, soit « un acte dont le contenu est limité à de simples constatations n'entraînant aucune modification de l'ordre juridique » et « qui se born[e] à constater l'existence ou les conséquences d'un acte juridique antérieur » (LEWALLE, P. et DONNAY, L. *Contentieux administratif*, Larcier, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p.749).

En effet, cet acte produit des effets de droit et cause grief à son destinataire, sa demande de séjour en qualité d'ascendant de citoyens européens n'ayant pas été prise en considération par la partie défenderesse.

Semblable décision constitue, dès lors, un acte administratif attaquant dans le cadre d'un recours en annulation.

2.1.3. La première exception d'irrecevabilité ne peut être retenue.

2.2.1. La partie défenderesse soulève une deuxième exception d'irrecevabilité du recours. Elle fait valoir que « la partie requérante ne dispose pas d'un intérêt légitime au présent recours. En effet, celle-ci est soumise à une interdiction d'entrée de huit ans prise le 24 avril 2014, qui n'a jamais fait l'objet d'un recours. Elle ne peut donc se trouver sur le territoire belge et sa présence constitue un délit de rupture de bans d'expulsion. Le fait d'attaquer la décision attaquée est illégitime car ce recours tente à faire déclarer légale une situation qui ne l'est manifestement pas. La poursuite d'une situation infractionnelle rend le recours non recevable à défaut d'intérêt légitime. Tel est l'enseignement de l'arrêt 126.483 du 16 décembre 2003, Monial. Cette jurisprudence se fonde sur le constat que « le seul effet [du recours] serait de rétablir une situation antérieure illégale ». Une

interdiction d'entrée, tout comme le renvoi et l'expulsion, est,- à la différence du refoulement et de l'ordre de quitter le territoire qui sont des mesures instantanées -, une mesure de sûreté interdisant pour l'avenir l'entrée, le séjour et l'établissement, à moins que l'arrêté ne soit suspendu ou levé ou que son délai de validité se soit écoulé. Le fait d'être banni du territoire belge, pendant une durée de huit ans en l'espèce, constitue donc un obstacle à ce que l'administration admette ou autorise le requérant au séjour ou à l'établissement. En effet, le législateur a expressément prévu que l'interdiction d'entrée devait être suspendue ou levée pour que la mesure d'interdiction cesse ses effets et que tant que cette mesure n'est pas levée, l'administration ne peut accorder le séjour ou l'établissement. Dès lors, force est de constater qu'en ce qu'elle sollicite l'annulation, et la suspension de l'exécution, de l'acte attaqué, le requérant tente de faire prévaloir une situation de fait irrégulière sur une situation de droit, en telle sorte que son intérêt est illégitime. [...] ».

2.2.2. Le caractère légitime ou non de l'intérêt doit se déduire des circonstances de l'espèce qui, lorsqu'elles paraissent répréhensibles, que ce soit sur le plan pénal ou moral, doivent conduire le juge à déclarer le recours irrecevable (voir C.E., 9 mars 2012, arrêt n°218.403).

En l'espèce, le requérant s'est vu infliger, le 24 avril 2014, une interdiction d'entrée sur le territoire belge, visée au point 1.4. Cette interdiction d'entrée repose sur le motif suivant : « Article 74/11, §1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980, la décision d'éloignement est assortie d'une interdiction d'entrée de huit ans, parce que l'intéressé constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale. L'intéressé constitue un danger pour l'ordre public, vu qu'il s'est rendu coupable de vol avec violence et participation en bande, faits pour lesquels il a été condamné le 07/06/2011 par le Tribunal correctionnel d'Anvers à 1 an de prison. De plus, il a reçu plusieurs ordres de quitter le territoire, lui notifié le 17/01/2009, 27/05/2010 et le 07/07/2011, auxquels il n'a jamais donné suite. Compte tenu de ces faits, une interdiction d'entrée de 8 ans lui est imposée ».

Il n'a toutefois pas commis d'illégalité en introduisant une demande de carte de séjour, alors qu'il est soumis à cette interdiction d'entrée (voir, en ce sens, C.E., 9 août 2016, arrêt n°235.598 ; C.E., 28 août 2018, ordonnance de non admissibilité n°12.983). En effet, la demande de reconnaissance d'un droit au séjour ne peut pas être considérée comme illégale, à défaut d'être interdite par la loi. Or, l'incidence de l'existence d'une interdiction d'entrée sur une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, introduite ultérieurement, n'est pas prévue légalement.

En outre, la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE) a jugé récemment qu'« en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2008/115, les États membres sont tenus d'adopter une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire lorsque le ressortissant d'un pays tiers, qui a fait l'objet d'une décision de retour, n'a pas respecté son obligation de retour ou lorsqu'aucun délai pour un départ volontaire ne lui a été accordé, ce qui peut être le cas, conformément à l'article 7, paragraphe 4, de ladite directive, lorsque la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale. En ce qui concerne, premièrement, le non-respect de l'obligation de retour, il convient de relever qu'il est indifférent que l'interdiction d'entrée sur le territoire ait été adoptée pour un tel motif. En effet, pour les raisons exposées aux points 53 à 62 ainsi qu'aux points 79 et 80 du présent arrêt, un État membre ne peut refuser de prendre en considération une demande de séjour aux fins d'un regroupement familial, introduite sur son territoire par un ressortissant d'un pays tiers, au seul motif que, n'ayant pas respecté son obligation de retour, ce ressortissant séjourne irrégulièrement sur ledit territoire, sans avoir au préalable examiné s'il n'existe pas entre ce ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'Union, membre de sa famille,

une relation de dépendance telle qu'elle impose de reconnaître audit ressortissant un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 TFUE [le Conseil souligne]. En outre, il y a lieu de rappeler, d'une part, que le droit de séjour dans l'État membre d'accueil, reconnu par l'article 20 TFUE au ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, découle directement de cet article et ne suppose pas que le ressortissant d'un pays tiers dispose déjà d'un autre titre de séjour sur le territoire de l'État membre concerné et, d'autre part, que, le bénéfice de ce droit de séjour devant être reconnu audit ressortissant d'un pays tiers dès la naissance de la relation de dépendance entre ce dernier et le citoyen de l'Union, ce ressortissant ne peut plus être considéré, dès ce moment et tant que dure cette relation de dépendance, comme en séjour irrégulier sur le territoire de l'État membre concerné, au sens de l'article 3, point 2, de la directive 2008/115 » (CJUE, 8 mai 2018, *K.A. et al.*, C-82/16, § 86 à 89).

2.2.3. Au vu de ce qui précède, le Conseil estime que l'intérêt de la partie requérante au présent recours est légitime.

2.3.1. La partie défenderesse allègue une troisième exception d'irrecevabilité, faisant valoir que « Le défaut d'intérêt se déduit également d'un autre constat – combiné ou non au précédent - : conformément à l'article 44 decies de la loi, une personne sanctionnée par une interdiction d'entrée doit nécessairement en attendre l'expiration, la levée ou la suspension pour pouvoir à nouveau demander le séjour sur le territoire. La loi ne prévoit pas la possibilité d'introduire une demande de levée ou de suspension de la mesure depuis le territoire belge. [...] Le constat de l'existence d'une interdiction d'entrée toujours en vigueur, suffit à justifier le refus de reconnaissance du droit au séjour à la partie requérante. A supposer donc que Votre Conseil annule la décision attaquée, la partie défenderesse n'aurait d'autre choix que de refuser une telle demande dès lors que l'article 44 decies §4 prévoit qu'aussi longtemps que l'interdiction d'entrée n'aura pas été levée ou suspendue, l'étranger n'a aucun droit d'accès ou de séjour dans le Royaume ».

2.3.2. A cet égard, la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE) a estimé que « Il est vrai que, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, premier alinéa, de la directive 2008/115, les États membres peuvent examiner la possibilité de lever ou de suspendre une interdiction d'entrée accompagnant une décision de retour, octroyant un délai pour le départ volontaire, lorsque le ressortissant d'un pays tiers a quitté le territoire en conformité avec ladite décision. Toutefois, il convient de relever que, aux troisième et quatrième alinéas de ce même article 11, paragraphe 3, le législateur de l'Union a prévu la possibilité pour les États membres de lever ou de suspendre une telle interdiction, dans des cas particuliers, pour d'autres raisons que celle visée au premier alinéa de cette disposition, sans qu'il soit précisé dans lesdits alinéas que le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet d'une décision d'interdiction d'entrée doit avoir quitté le territoire de l'État membre concerné. Partant, l'article 3, point 6, et l'article 11, paragraphe 3, de la directive 2008/115 n'interdisent pas aux États membres, contrairement à ce que soutient le gouvernement belge, de lever ou de suspendre une interdiction d'entrée sur le territoire, lorsque la décision de retour n'a pas été exécutée et que le ressortissant d'un pays tiers se trouve sur leur territoire. Il s'ensuit que l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une pratique d'un État membre consistant à ne pas prendre en considération une demande de séjour aux fins d'un regroupement familial, introduite sur son territoire par un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui possède la nationalité de cet État membre et qui n'a jamais exercé sa liberté de circulation, au seul motif que ce ressortissant d'un pays tiers fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur ledit territoire, sans qu'il ait été examiné s'il existe une relation de dépendance entre ce citoyen de l'Union et ce ressortissant d'un pays tiers d'une nature

telle que, en cas de refus d'octroi d'un droit de séjour dérivé à ce dernier, ledit citoyen de l'Union serait, dans les faits, contraint de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble et serait ainsi privé de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par son statut. » (CJUE, 8 mai 2018, *K.A. et al.*, C-82/16, § 59 à 62) (le Conseil souligne).

2.3.3. La partie défenderesse ne peut donc être suivie en ce qu'elle déduit un défaut d'intérêt à agir de l'article 44 *decies* de la loi du 15 décembre 1980.

### 3. Examen du moyen.

3.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 50 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, des articles « 2/3 », 4 et 5 de la « directive 2008/115 », de l'article « 2/5 » du « Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontière Schengen) », de l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [ci-après : le TFUE], des articles 7, 24 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union [ci-après : la Charte], de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [ci-après : la CEDH], des articles 3 et 9 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant [ci-après : la CIDE], « des principes généraux de l'administration et plus particulièrement du principe de proportionnalité, du principe de précaution et de minutie et du principe du droit d'être entendu préalablement », ainsi que du défaut de motivation.

3.2. Dans une première branche, elle soutient que « l'acte attaqué est motivé sur pied de l'article 44 *decies* de la loi du 15.12.1980 [...]. Cette disposition est contraire au droit Européen, comme l'a rappelé très clairement l'Avocat Général en la cause K/Belgique C 82/16 dont le prononcé est attendu pour le 8.05.2018. Le requérant considère en effet, que sa qualité de membre d'un citoyen de l'Union, implique qu'il est en droit de former une demande de séjour en Belgique sans devoir demander préalablement la levée de l'Interdiction d'entrée en Espagne ; En décider autrement contrevient au principe de libre circulation reconnu à tout citoyen de l'Union et donc aux membres de sa famille ; Cette disposition viole aussi les articles 2/3, 4 et 5 de la directive 2008/115, les membres de la famille y étant clairement exclus du champs d'application de cette directive en exécution de l'article 2/5 du code Frontière Schengen ; Le requérant se réfère aux conclusions de l'Avocat Général sur ce point qui a très clairement condamner la position de la Belgique sur ce point ; L'acte attaqué doit être annulé ; ».

3.3. En l'espèce, la demande de carte de séjour du requérant a fait l'objet d'une décision de refus de prise en considération, le 3 avril 2018, qui a été prise sur la base de l'article 44 *decies*, §2, de la loi du 15 décembre 1980.

L'article 44*decies* de la loi du 15 décembre 1980 dispose que « § 1er. Le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille, qui fait l'objet d'une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire du Royaume, peut en demander la suspension ou la levée après un délai raisonnable et en tout cas après trois ans à compter de son exécution.

§ 2. La demande de suspension ou de levée de l'interdiction d'entrée doit être introduite auprès du ministre ou de son délégué à partir du pays d'origine ou de résidence du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille.

Le ministre ou son délégué dispose d'un délai de six mois pour se prononcer sur la demande.

§ 3. Si la demande n'est pas introduite conformément au paragraphe 2, le ministre ou son délégué refuse de prendre la demande en considération.

*Si les moyens invoqués par le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille établissent un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction d'entrée sur le territoire du Royaume, le ministre ou son délégué suspend ou lève l'interdiction d'entrée. Dans le cas contraire, il refuse la demande de suspension ou de levée de l'interdiction d'entrée.*

*§ 4. Pendant l'examen de sa demande de suspension ou de levée de l'interdiction d'entrée, le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille n'a aucun droit d'accès ou de séjour sur le territoire du Royaume. ».*

3.4. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif au sens de l'article 1<sup>er</sup> doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement de la décision (C.E., arrêt n°223.089 du 2 avril 2013).

Tel n'est pas le cas en l'espèce.

L'article 44decies de la loi du 15 décembre 1980 ne peut en effet constituer le fondement légal de l'acte attaqué, puisqu'il traite de la demande de levée ou de suspension d'une interdiction d'entrée et non d'une demande de regroupement familial. Il ne prévoit ainsi nullement que l'existence d'une interdiction d'entrée suffit à considérer une demande de carte de séjour comme inexistante.

L'argumentation développée par la partie défenderesse, dans sa note d'observation, n'est pas de nature à contredire le constat qui précède.

3.5. Il résulte de ce qui précède que la première branche du moyen est fondée et suffit à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres branches du moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

#### **4. Débats succincts.**

4.1. Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation doit être accueillie, il convient d'appliquer l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers

4.2. L'acte attaqué étant annulé par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

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

##### **Article 1<sup>er</sup>**

La décision « considérant que la demande de séjour fondée sur l'article 40 bis est inexistante », prise le 3 avril 2018, est annulée.

##### **Article 2**

La demande de suspension est sans objet.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-six mars deux mille dix-neuf par :

Mme N. RENIERS,

présidente de chambre,

Mme L. VANDERHEYDE,

Greffier assumé.

Le greffier,

La présidente,

L. VANDERHEYDE

N. RENIERS