



Arrêt

**n° 222 033 du 28 mai 2019
dans l'affaire X / VII**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître J. HARDY
Rue des Brasseurs 30
1400 NIVELLES**

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 28 novembre 2018, par X, qui déclare être de nationalité algérienne, tendant à la suspension et l'annulation d'une décision de refus de prise en considération d'une demande de séjour, prise le 17 septembre 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 l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 3 décembre 2018 avec la référence X

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 15 février 2019 convoquant les parties à l'audience du 14 mars 2019.

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

Entendu, en leurs observations, Me J. HARDY, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et P. HUYBRECHTS *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 de plus de trois mois, 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).

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

Le 7 juillet 2011, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire, à son rencontre.

1.3. Le 23 septembre 2011, la partie défenderesse a rejeté la demande, visée au point 1.1.

1.4. Le 24 avril 2014, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire, et une interdiction d'entrée, à l'encontre du requérant.

1.5. Le 7 avril 2015, sur la base d'un rapport administratif de contrôle, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue de l'éloignement, à l'encontre du requérant. Le 23 septembre 2015, le Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après: le Conseil) a rejeté le recours introduit contre cette décision (arrêt n°153 155).

1.6. 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 de citoyens de l'Union mineurs.

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

1.7. Le 28 décembre 2017, le requérant a introduit une deuxième 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.

1.8. Le 4 avril 2018, le requérant a introduit une troisième demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, en qualité de conjoint d'une ressortissante espagnole.

1.9. Le 17 septembre 2018, la partie défenderesse a refusé de prendre cette demande en considération, décision qui lui a été notifiée, le 29 octobre 2018. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit:

« En date du 04.04.2018, vous avez introduit une demande de séjour (annexe 19ter) en tant que conjoint de [X.X.], de nationalité espagnole, 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 (arrêt du Conseil d'Etat n°235.596 du 09/08/2016).

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, vous notifiée le même jour et qui est en vigueur de manière effective le 03.02.2017, date de votre éloignement du territoire du Royaume de Belgique vers l'Espagne. En effet, le délai de l'interdiction d'entrée ne commence à courir qu'à partir de la date à laquelle vous avez effectivement quitté le territoire belge (arrêt du Conseil d'Etat n°240.394 du 14/01/2018).

Par ailleurs, vous n'apportez pas la preuve de l'existence d'une relation de dépendance entre vous et votre conjointe [X.X.] ainsi qu'entre vous et vos enfants [...], telle qu'un droit de séjour dérivé devrait vous être reconnu (arrêt de la CJUE du 08/05/2018 - Affaire C-82/16). En effet, le dossier administratif ne contient aucun élément permettant de conclure à l'existence d'un quelconque lien de dépendance entre vous et votre conjointe qui constituerait une violation de l'article 8 de la CDEH et qui vous empêcherait de quitter temporairement le territoire belge pour demander la levée ou la suspension de l'interdiction d'entrée prise à votre rencontre. De même, vous n'avez aucunement apporté la preuve d'un lien de dépendance entre vous et vos enfants mineurs européens empêchant votre éloignement temporaire du territoire belge et ce, tout en tenant compte de l'intérêt supérieur de vos enfants et des circonstances particulières telle que leur âge, leur développement physique et émotionnel, le degré de relation affective avec chacun de leurs parents et du risque que la séparation engendrerait pour leur équilibre. De plus, le droit de séjour de vos enfants restent garanti par la présence de leur mère, [...] et en conséquence, ils ne sont pas obligés de quitter la Belgique vu l'absence d'un lien de dépendance tel qu'ils ne pourraient rester sur le territoire belge suite à votre éloignement.

Le constat de cette interdiction d'entrée encore en vigueur suffit pour justifier le retrait de l'annexe 19ter du 04.04.2018 dont la délivrance doit être considérée comme inexistante. En conséquence, en l'absence de demande de suspension ou de levée introduite conformément à l'article 74/12 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.»

1.10. Le 26 mars 2019, le Conseil a annulé la décision, visée au point 1.7. (arrêt n° 218 900).

2. Questions préalables.

2.1.1. Dans la note d'observations, la partie requérante soulève une première exception irrecevabilité du recours, tenant à la nature de l'acte. Elle fait valoir que « La partie requérante fait l'objet d'une interdiction d'entrée de huit ans prise le 24 avril 2014, qui est exécutoire et définitive. 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 œuvre 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. En l'espèce, le requérant a fait l'objet, le 24 avril 2014, d'une interdiction d'entrée d'une durée de huit ans, qui lui a été notifiée le même jour. Cette décision n'a fait l'objet d'aucun recours et présente donc un caractère définitif. Elle n'a été ni suspendue, ni levée, et le délai de huit ans y fixé n'est pas encore écoulé.

Selon une jurisprudence constante, une partie requérante justifie d'un intérêt à l'annulation d'un acte administratif si celui-ci modifie l'ordonnement juridique d'une manière qui lui est personnellement préjudiciable. Or, la partie défenderesse ne démontre pas que l'acte attaqué consisterait uniquement en 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, 3ème 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 de conjoint d'une ressortissante espagnole, n'ayant pas été prise en considération par la partie défenderesse.

Une telle 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, pour défaut d'intérêt légitime. Elle fait valoir que « [La partie requérante] est soumise à une interdiction d'entrée de huit ans depuis le 24 avril 2014, qui n'a fait l'objet d'aucun recours. Elle ne peut donc se trouver sur le territoire belge et sa présence constitue le 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 -, des mesures 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 24 avril 2014, le requérant s'est vu infliger 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, §1er, 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. Citant une jurisprudence du Conseil d'Etat, la partie défenderesse soulève 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 74/12 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 74/12 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 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).

Enfin, le Conseil d'Etat a jugé, récemment que, « sur la base de la jurisprudence de la [CJUE], le Conseil [...] indique que le requérant ne peut refuser de prendre en considération une demande de regroupement familial au seul motif que le demandeur fait l'objet d'une interdiction d'entrée. [...] Il résulte clairement de l'arrêt attaqué que le requérant ne peut refuser mécaniquement de prendre en considération une demande de regroupement familial en raison de l'existence d'une interdiction d'entrée qui, en l'espèce n'a pas sorti ses effets. [...] l'arrêt entrepris ne viole pas l'article 39/56 de la loi du 15 décembre 1980 en déclarant le recours recevable [...] » (C.E., ordonnance rendue en procédure d'admissibilité des recours en cassation n° 13.196, 19 février 2019).

2.3.3. La partie défenderesse ne peut donc être suivie en ce qu'elle déduit un défaut d'intérêt à agir de l'existence d'une interdiction d'entrée.

3. Moyen soulevé d'office.

3.1.1. 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 1er de la même loi 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).

Le Conseil d'Etat a rappelé qu' « *Un moyen ne peut être soulevé d'office par le juge que si l'illégalité qu'il dénonce revêt un caractère d'ordre public. Tel est le cas du moyen qui dénonce un défaut de base légale* » (C.E., arrêt n°243.298 du 20 décembre 2018).

3.1.2. En l'espèce, la motivation de l'acte attaqué, telle que reproduite, au point 1.9., ne contient aucune indication de la disposition légale sur la base de laquelle celui-ci a été pris.

Interrogée à cet égard à l'audience, la partie défenderesse fait valoir que la base légale de l'acte attaqué est la jurisprudence du Conseil d'Etat qui y est citée. Cette argumentation ne peut être suivie, une décision juridictionnelle ne constituant, à l'évidence, pas une base légale.

3.2. Par conséquent, ce moyen, qui est d'ordre public, est fondé et suffit à l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le moyen pris en termes de requête.

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.

5. Dépens.

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

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

Article 1.

La décision de refus de prise en considération d'une demande de séjour, prise le 17 septembre 2018, 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 partie défenderesse.

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

Mme N. RENIERS, présidente de chambre,

M. P. MUSONGELA LUMBILA, greffier assumé.

Le greffier,

La présidente,

P. MUSONGELA LUMBILA

N. RENIERS