



## Arrêt

n° 225 765 du 5 septembre 2019  
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître P. ROBERT  
Rue Saint Quentin, 3  
1000 BRUXELLES

Contre :

1. la Ville de BRUXELLES, représentée par son Bourgmestre
2. 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 F.F. DE LA III<sup>ème</sup> CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 novembre 2016, par X, qui déclare être de nationalité équatorienne, tendant à l'annulation de la décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire, pris le 22 août 2016, « ainsi que de la décision implicite de retrait de sa carte F », prise le 3 octobre 2016.

Vu le titre I<sup>er</sup> 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 3 novembre 2016 avec la référence X

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs.

Vu l'ordonnance du 28 mars 2019 convoquant les parties à l'audience du 26 avril 2019.

Entendu, en son rapport, B. VERDICKT, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me P. ROBERT, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me L. RAUX *loco* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la première partie défenderesse et Me G. VAN WITZENBURG *loco* Me E. DERRIKS, avocat, qui comparaît pour la deuxième partie défenderesse.

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

#### 1. Faits pertinents de la cause

1.1. La partie requérante est arrivée en Belgique le 18 mai 2014.

1.2. Le 25 février 2016, la partie requérante a introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union (annexe 19<sup>ter</sup>) en qualité de descendant du conjoint de Mr [N.G.], de nationalité italienne.

1.3. Le 22 août 2016, la partie défenderesse a pris une décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire (annexe 20) à l'encontre de la partie requérante. Ces décisions, qui lui ont été notifiées le 3 octobre 2016, constituent les premier et deuxième actes attaqués et sont motivées comme suit :

*« □ l'intéressé(e) n'a pas prouvé dans le délai requis qu'il ou elle se trouve dans les conditions pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de membre de la famille d'un citoyen l'Union ou d'autre membre de la famille d'un citoyen de l'Union ;*

*Dans le cadre de la demande de droit au séjour introduite le 25/02/2016 en qualité de descendant à charge d'un citoyen de l'Union (de [N.G.] ([...])), l'intéressé a produit la preuve de son identité (passeport) et la preuve de sa filiation.*

*Bien que le ménage rejoint semble disposer de ressources suffisantes pour garantir au demandeur un niveau de vie décent, monsieur [C.O.] n'a pas démontré qu'il est démuné ou que ses ressources sont insuffisantes dans son pays d'origine pour subvenir à ses besoins et qu'il a pu y subvenir grâce à l'aide [sic] de la personne qui lui ouvre le droit. En effet, les attestations de suivi de cours en Belgique et le virement de 150€ de monsieur [C.O.] au profit de « équivalence cire » ne permettent pas d'établir que l'intéressé est à charge du ménage rejoint.*

*Enfin, l'engagement de prise en charge (annexe 3 bis) daté du 12/02/2014 n'est pas pris en compte comme preuve à charge. En effet, ce document n'est valable que pour un court séjour à finalité touristique ou pour visite familiale. Il ne peut donc être utilisé pour un séjour de plus de trois mois.*

*Au vu de ce qui précède, les conditions de l'article 40bis de la Loi du 15/12/1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne sont pas remplies.*

*Cette décision est prise sans préjudice de la possibilité pour l'Office des Etrangers d'examiner les autres conditions légales ou de procéder à toute enquête jugée nécessaire lors de l'introduction éventuelle d'une nouvelle demande.*

*Dès lors, en exécution de l'article 7, alinéa 1er, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il est enjoint à l'intéressé(e) de quitter le territoire du Royaume dans les 30 jours vu qu'il/elle n'est autorisé(e) ou admis(e) à séjourner à un autre titre, : la demande de séjour introduite le 25/02/2016 en qualité de descendant à charge lui a été refusée ce jour. Il réside donc en situation irrégulière ».*

1.4. Le même jour, la première partie défenderesse a retiré la carte F à la partie requérante. La partie requérante fait valoir que la décision de retrait de carte F par la première partie défenderesse constitue le troisième acte attaqué.

## **2. Recevabilité**

2.1. Dans sa requête, dans une section intitulée « Qualité d'acte attaqué de la décision de retrait de la carte F », la partie requérante fait valoir que le Conseil d'Etat a déclaré admissible le pourvoi en cassation contre l'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : le Conseil) n° 172 103 du 19 juillet 2016. Elle précise que, dans cet arrêt, le Conseil avait estimé que la délivrance d'une carte F n'était pas un acte créateur de droit dès lors que seule une décision prise par le ministre ou son délégué ou l'absence d'une telle décision dans un délai de 6 mois peut être considérée comme un acte créateur de droit.

Elle ajoute que cet arrêt permet *a minima* de considérer qu'en l'absence d'une décision ou en l'absence - comme en l'espèce - de preuve de l'envoi d'une décision à l'administration communale dans un délai de six mois suivant la délivrance de l'annexe 19<sup>ter</sup>, la délivrance de la carte F est un acte créateur de droit.

2.2. Dans sa note d'observations, après avoir rappelé les termes de l'article 42, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 et de l'article 52, § 4, 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), la première partie défenderesse fait valoir que le Bourgmestre ou son délégué ne dispose d'aucune compétence de reconnaissance du droit de séjour, laquelle intervient par décision du ministre ou de son délégué ou, en l'absence d'une telle décision dans le délai imparti, par l'effet de la loi. Elle en déduit que l'acte de délivrance ou de retrait du titre qui constate la reconnaissance du droit - la carte F - ne saurait être considéré comme une décision au sens de l'article 39/1 de la loi du 15 décembre 1980.

Elle précise à cet égard que le Conseil est uniquement compétent pour annuler les actes à portée individuelle qui tendent à créer des effets juridiques ou à empêcher qu'ils se réalisent et qu'en l'absence d'une compétence décisionnelle dans son chef, la délivrance et le retrait d'une carte F n'apparaissent que comme de simples mesures d'exécution non annulables.

Elle ajoute que la partie requérante n'a d'intérêt qu'à attaquer la décision qui lui conteste le droit de séjour, seule décision présente au dossier administratif, et non l'acte de pure exécution. Elle soutient encore qu'il y a lieu de considérer que, lorsque la délivrance de la carte F est, comme en l'espèce, intervenue en contradiction avec une décision du délégué du ministre prise dans le délai de 6 mois prévu par la loi, elle constitue un acte affecté d'une irrégularité grave et manifeste pris par une autorité incompétente, acte qui doit être retiré et peut l'être en tout temps dans le respect du principe de légalité.

Elle en conclut que le recours, en ce qu'il est dirigé contre le retrait de la carte F est dénué d'objet, voire d'intérêt et, en conséquence, irrecevable.

2.3.1. Quant à ce, le Conseil rappelle que l'article 39/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, prévoit que « *Le Conseil est une juridiction administrative, seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* ».

En ce qui concerne l'interprétation de la notion de « décisions » figurant dans cette disposition, il convient de se référer au contenu que la section du contentieux administratif du Conseil d'État lui donne dans son contentieux (Exposé des motifs du projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers, Doc. parl., Chambre, 2005-2006, n° 2479-001, 83).

Ainsi, il faut entendre par « décision » un acte juridique unilatéral à portée individuelle émanant d'une administration, qui fait naître des effets juridiques pour l'administré ou empêche que de tels effets juridiques ne naissent (voy. P. Lewalle, Contentieux administratif, 3<sup>e</sup> édition 2008, n° 446 et s., et jurisprudence constante du Conseil d'État, notamment CE, 13 juillet 2015, n° 231.935). En d'autres termes, il s'agit d'un acte juridique individuel qui vise la modification d'une situation juridique existante ou qui, au contraire, vise à empêcher une modification de cette situation juridique.

2.3.2. En l'occurrence, la partie requérante soutient que la décision de lui retirer sa carte F constitue un acte créateur de droit en se fondant sur l'ordonnance déclarant admissible le pourvoi en cassation introduit à l'encontre de l'arrêt du Conseil n° 172 103.

Sur ce point, le Conseil estime utile d'insister sur l'importance de distinguer le droit de séjour octroyé à un étranger (*negotium*), du titre de séjour matérialisant un tel séjour (*instrumentum*).

Or, dans son arrêt n° 238.303 du 23 mai 2017 statuant sur le recours introduit à l'encontre de l'arrêt précité, le Conseil d'État estime que l'article 52, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 « [...] subordonne le bénéfice du droit au séjour, consacré par la loi du 15 décembre 1980, à l'adoption de deux actes reconnaîtifs de droit. D'une part, il faut que le Ministre ou son délégué constate que les conditions de reconnaissance du droit au séjour sont remplies et reconnaisse ce droit, soit explicitement, soit implicitement lorsqu'aucune décision n'est prise dans le délai prévu à l'article 42 de la loi du 15 décembre 1980. D'autre part, le bourgmestre ou son délégué doit constater que la condition d'une reconnaissance explicite ou implicite du droit au séjour par le Ministre ou son délégué est satisfaite et délivrer en conséquence la carte de séjour à l'étranger ». Il en déduit que « L'adoption de ces deux actes reconnaîtifs de droit est nécessaire pour que le titulaire du droit au séjour puisse l'exercer ».

Ainsi, à la question de savoir si le retrait d'une carte F constitue ou non un acte créateur de droit, le Conseil d'Etat a explicitement répondu que « [...] l'octroi de cette carte n'est pas un acte créateur de droit mais un acte reconnaissant de droit. Or, le principe général du droit du retrait des actes administratifs ne s'oppose pas à ce qu'un acte reconnaissant de droit irrégulier soit retiré à tout moment ».

2.3.3. En l'espèce, le Conseil observe que la demande visée au point 1.2. du présent arrêt a été introduite le 25 février 2016. Dès lors, le délai de six mois prévu par l'article 42, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 arrivait à échéance le 25 août 2016.

Le Conseil observe également que la décision de refus de séjour de plus de trois mois attaquée a été prise le 22 août 2016, soit dans le délai de 6 mois susmentionné. La circonstance que cette décision a été notifiée après l'expiration de ce délai est sans incidence à cet égard. En effet, ni l'article 52, § 4, alinéas 2 et 5, ni l'article 42 de la loi du 15 décembre 1980 ne fixe de délai de notification d'une décision de refus de reconnaissance d'un droit de séjour au membre de la famille d'un citoyen de l'Union, ni ne prévoit que le droit de séjour doit lui être reconnu lorsque la notification de cette décision intervient plus de six mois après l'introduction de la demande.

En outre, force est de constater que l'argumentation par laquelle la partie requérante invoque l'absence de communication à l'administration communale, dans le délai susmentionné des premier et deuxième actes attaqués manque en fait. En effet, il ressort des pièces versées au dossier administratif que la décision de refus de séjour et de l'ordre de quitter le territoire querellés ont été transmis à la première partie défenderesse le 22 août 2016 soit avant l'expiration dudit délai.

Il s'ensuit que, pour être un acte créateur de droit, l'octroi – ou le retrait – de la carte F devait correspondre à une décision du ministre ou de son délégué ou à l'absence d'une telle décision dans le délai de six mois suivant l'introduction de la demande, *quod non*.

2.4. Il résulte des développements qui précèdent que la carte F délivrée à la partie requérante l'a été alors qu'une décision de refus de séjour avait été prise et communiquée à la première partie défenderesse avant l'expiration du délai de 6 mois visé à l'article 42 de la loi du 15 décembre 1980 en sorte qu'elle a été irrégulièrement délivrée. A cet égard le Conseil d'Etat, dans son arrêt susmentionné, a indiqué que « le principe général du droit du retrait des actes administratifs ne s'oppose pas à ce qu'un acte reconnaissant de droit irrégulier soit retiré à tout moment [le Conseil souligne] ».

Par conséquent, le recours est irrecevable en ce qu'il vise « la décision implicite de retrait de sa carte F », soit le troisième acte attaqué, prise le 3.10.2016 par la première partie défenderesse .

### **3. Mise hors de cause**

3.1. Dans sa note d'observations, la première partie défenderesse sollicite sa mise hors de cause en faisant valoir que la décision de refus de séjour et l'ordre de quitter le territoire querellés interviennent dans le cadre d'une compétence réservée au ministre ou à son délégué et qu'elle ne dispose, à cet égard d'aucune habilitation et ne participe pas à cette décision si ce n'est par une mesure d'exécution sans incidence sur le droit en cause.

3.2. Le Conseil relève, à l'examen des pièces versées au dossier administratif, que c'est à bon droit que la première partie défenderesse invoque ne pas être à l'origine de ces actes, à l'élaboration desquelles elle s'avère être demeurée totalement étrangère.

Dans cette mesure, le Conseil estime que la première partie défenderesse doit être mise hors de la présente cause.

### **4. Intérêt**

4.1. Il découle des informations transmises par la partie défenderesse le 15 avril 2019 que la partie requérante a quitté volontairement la Belgique pour l'Equateur en date du 26 mars 2018 et y a introduit une demande de visa de retour qui a été refusée le 6 décembre 2018.

A cet égard, le Conseil rappelle qu'un ordre de quitter le territoire n'est exécutable qu'une seule fois et disparaît de l'ordonnancement juridique lorsqu'il est effectivement exécuté (en ce sens, C.E., 10 octobre 2013, n° 225.056).

Interrogée quant à l'incidence de ces éléments sur les circonstances de la cause, la partie requérante estime maintenir un intérêt au recours dès lors que s'il est fait droit à son recours, elle sera remise en possession d'une carte F lui permettant un retour en Belgique.

La deuxième partie défenderesse (ci-après : la partie défenderesse) fait valoir qu'en tout état de cause, il y a perte d'intérêt au recours en ce qui concerne l'ordre de quitter le territoire qui a été exécuté. La partie requérante acquiesce à ce constat.

4.2. Il s'en déduit que la partie requérante n'a plus intérêt à ses moyens en ce qu'ils sont dirigés contre l'ordre de quitter le territoire attaqué.

## **5. Exposé du moyen d'annulation**

5.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 1<sup>er</sup> du septième protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : la CEDH), de l'article 42, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 54, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 et des « principes de bonne administration, d'intangibilité des actes administratifs et de ceux gouvernant le retrait des actes administratifs créateurs de droits ».

5.2. A l'appui d'une première branche, après avoir rappelé les termes de l'article 10.1. de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CE (ci-après : la directive 2004/38), la partie requérante indique qu'une décision de refus de séjour doit être notifiée dans les 6 mois de la délivrance de l'annexe 19<sup>ter</sup>.

Elle fait valoir qu'en l'espèce une annexe 19<sup>ter</sup> lui a été délivrée le 25 février 2016 alors que la décision de refus de séjour ne lui a été notifiée que le 3 octobre 2016, soit au-delà du délai de 6 mois. Se fondant sur un article de doctrine, elle estime que la décision viole l'article 10.1 précité et les articles qui le transposent en droit belge à savoir l'article 42, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 et l'article 52, § 4, alinéa 2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

5.3. A l'appui d'une deuxième branche, elle soutient que la partie défenderesse doit démontrer qu'elle a, dans le délai de 6 mois, communiqué à l'administration communale la décision de rejet de la demande de regroupement familial même si celle-ci n'a été notifiée que postérieurement.

Estimant qu'en l'espèce il ne ressort pas du dossier administratif que la partie défenderesse a communiqué cette décision avant le 25 août 2016, elle conclut à la violation de l'article 42, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 et l'article 52, § 4, alinéa 2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

5.4. Les troisième, quatrième et cinquième branches développées par la partie requérante sont dirigées à l'encontre de « la décision implicite de retrait de sa carte F, prise le 3.10.2016 par la [première partie défenderesse] » soit le troisième acte attaqué. Dans la mesure où il a été constaté, au point 2.4. du présent arrêt, qu'un tel acte ne constitue pas une « décision » au sens de l'article 39/1 de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil n'estime pas utile de résumer la teneur de l'argumentation exposée dans ces branches, l'examen ne portant ici que sur les moyens dirigés à l'encontre des premier et second actes attaqués.

## **6. Discussion**

6.1. Sur le moyen unique ainsi circonscrit, le Conseil rappelle qu'aux termes de l'article 42, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980, « *Le droit de séjour de plus de trois mois dans le Royaume est reconnu le plus rapidement possible et au plus tard six mois après la date de la demande telle que prévue au § 4, alinéa 2, au citoyen de l'Union et aux membres de sa famille qui sont dans les conditions et pour la durée déterminées par le Roi, conformément aux règlements et directives européens. [...]* ».

Selon l'article 52, § 4, alinéas 2 et 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, « *Si le Ministre ou son délégué reconnaît le droit de séjour ou si aucune décision n'est prise dans le délai prévu à l'article 42, de la loi, le*

*bourgmestre ou son délégué délivre à l'étranger une "carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union" conforme au modèle figurant à l'annexe 9. [...] Si le ministre ou son délégué ne reconnaît pas le droit de séjour, cette décision est notifiée au membre de la famille par la remise d'un document conforme au modèle figurant à l'annexe 20, comportant, le cas échéant, un ordre de quitter le territoire. Il est procédé au retrait de l'attestation d'immatriculation. [...] ».*

6.2. En l'espèce - ainsi que relevé au point 2.3.3. du présent arrêt - le Conseil observe que le délai de six mois visé par l'article 42, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, précité arrivait à échéance le 25 août 2016. Force est également de relever que la décision de refus de séjour de plus de trois mois attaquée a été prise en date du 22 août 2016, date à laquelle elle a également été transmise à l'administration communale de Bruxelles.

Ainsi, s'agissant de l'argumentation développée dans la première branche du moyen, le Conseil estime que la circonstance que cette décision a été notifiée après l'expiration du délai visé à l'article 42 de la loi du 15 décembre 1980 est sans incidence. En effet, aucune des dispositions susvisées ne fixe de délai de notification d'une décision de refus de reconnaissance d'un droit de séjour au membre de la famille d'un citoyen de l'Union, ni ne prévoit que le droit de séjour doit lui être reconnu lorsque la notification de cette décision intervient plus de six mois après l'introduction de la demande. L'article 52, §4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 vise uniquement le cas dans lequel aucune décision n'est prise dans le délai prévu à l'article 42 de la loi du 15 décembre 1980, *quod non* en l'espèce.

Quant à la deuxième branche du moyen unique, l'examen des pièces versées au dossier administratif démontre que l'argumentation qui y est développée manque en fait. En tout état de cause force est de constater que dans la mesure où le délai de notification d'une décision de refus de séjour de plus de trois mois n'a pas d'incidence sur le respect du délai prévu à l'article 42 précité, il ne saurait en être autrement du délai de transmission d'une telle décision à l'administration communale compétente.

Au surplus, le Conseil observe que l'article 10.1. de la directive 2004/38 invoqué en termes de requête ne concerne que le délai dans lequel il convient de constater le droit de séjour d'un membre de la famille d'un citoyen de l'Union mais nullement la situation dans laquelle un tel droit ne peut être constaté. Or l'acte attaqué est précisément fondé sur le motif selon lequel la partie requérante « *n'a pas prouvé dans le délai requis qu'il ou elle se trouve dans les conditions pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de membre de la famille d'un citoyen l'Union ou d'autre membre de la famille d'un citoyen de l'Union* ». Cette motivation et les motifs qui la sous-tendent ne sont pas contestés par la partie requérante.

A ce dernier égard, il convient encore de rappeler que la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE) a, dans son arrêt Diallo, rendu le 27 juin 2018 (affaire C-246-17) considéré que la directive 2004/38 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale qui impose aux autorités nationales compétentes de délivrer d'office une carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne à l'intéressé, lorsque le délai de six mois, visé à l'article 10, § 1<sup>er</sup>, de la directive 2004/38, est dépassé, sans constater, préalablement, que l'intéressé remplit effectivement les conditions pour séjourner dans l'État membre d'accueil conformément au droit de l'Union. Par conséquent, il ne peut être déduit que, par le simple écoulement du temps, la partie requérante se trouverait, en l'espèce, dans la situation - visée par l'article 10.1 - où il convient de constater un droit de séjour dans son chef. Il s'ensuit que même dans la situation où la partie défenderesse n'aurait pas pris de décision dans le délai de six mois, il ne saurait en être automatiquement déduit qu'un droit de séjour a été reconnu à la partie requérante, et ce malgré la délivrance d'une carte F par l'administration communale.

6.3. Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, la partie requérante ne démontre pas la violation par la partie défenderesse des dispositions qu'elle vise dans son moyen, de sorte que celui-ci n'est pas fondé.

## **7. 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<sup>er</sup>**

La requête en annulation est rejetée.

**Article 2**

Les dépens, liquidés à la somme de 186 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le cinq septembre deux mille dix-neuf par :

Mme B. VERDICKT, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme A. KESTEMONT, greffière.

La greffière,

La présidente,

A. KESTEMONT

B. VERDICKT