



Arrêt

n° 227 574 du 17 octobre 2019
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître S. BENKHELIFA
Chaussée de Haecht 55
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 F.F. DE LA IIIème CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 juin 2018, par X, qui déclare être de nationalité marocaine, tendant à la suspension et l'annulation « d'une décision de retrait de séjour prise le 23.04.2018 » et « d'un ordre de quitter le territoire (annexe 33bis) pris le 23.04.2018 ».

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 (ci-après « la loi du 15 décembre 1980 »).

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 12 juin 2018 avec la référence X.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 29 avril 2019 convoquant les parties à l'audience du 24 mai 2019.

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

Entendu, en leurs observations, le requérant assisté par Me S. BENKHELIFA, avocat, et Me M. de SOUSA *loco* Me E. DERRIKS, avocat, qui comparaît pour la 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 dans le courant de l'année 2008 muni d'un visa étudiant suite à l'introduction le 23 juillet 2008, auprès du consulat belge à Casablanca, d'une demande de visa en vue de poursuivre des études en Belgique. Elle est mise en possession d'une carte A qui sera prorogée chaque année jusqu'au 31 octobre 2013.

1.2. Le 15 mars 2016, la partie requérante se voit délivrer par la commune de Pont-à-Celles, où elle réside, une carte B (certificat d'inscription au registre des étrangers) valable jusqu'au 15 mars 2021.

1.3. Dans le courant du mois d'avril 2018, la partie requérante se présente auprès de l'administration communale de Saint-Gilles, où elle réside actuellement, pour déclarer la perte de son certificat d'inscription au registre des étrangers portant la mention « B » (ci-après « carte B »).

Le 23 avril 2018, des instructions sont données au bourgmestre de la commune de Saint-Gilles de retirer le titre de séjour de la partie requérante qui lui a été délivré par la commune de Pont-à-Celles.

Le même jour est pris un ordre de quitter le territoire (annexe 33bis) à son encontre.

Il s'agit des deux actes attaqués, qui sont motivés comme suit :

- Concernant la décision de retrait d'un titre de séjour (ci-après « le premier acte attaqué »)

« Considérant que le droit de conserver un titre de séjour implique le droit de l'obtenir (Tribunal de Première Instance de Liège, Chambre des Référés 05.10.2005);

Considérant que, selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, lorsqu'un acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il doit être tenu pour inexistant: le retrait d'un tel acte administratif irrégulier est possible sans aucune limitation de temps (Conseil d'Etat, arrêt n°68584, 2 octobre 1987. CE, arrêt 91259, 30 novembre 2000);

Considérant qu'une carte B (numéro xxxxxxxxx) a été délivrée à l'intéressé contra legem et sans aucune instruction de l'Office des Etrangers par l'administration communale de 6230 Pont-à-Celles en date du 30.03.2016 pour une validité jusqu'au 15.03.2021.

Il y a lieu de procéder au retrait immédiat et à l'annulation (au registre national) du titre de séjour précité et de notifier à l'intéressé l'ordre de quitter le territoire ci-annexé. »

-concernant l'ordre de quitter le territoire (annexe 33bis) (ci-après « le second acte attaqué ») :

« Depuis l'année académique 2013-2014, l'intéressé n'a produit aucune attestation d'inscription en qualité d'élève régulier dans un établissement d'enseignement répondant aux exigences des articles 58 et 59 de la loi précitée, alors que la production de ladite attestation est requise pour la prolongation de son titre de séjour en qualité d'étudiant.

- Le Certificat d'inscription au registre des étrangers temporaire (carte A limitée aux études) de l'intéressé est expiré depuis le 01.11.2013.

- Des instructions ont été envoyées à ce jour à l'administration communale de 1060 Saint-Gilles pour procéder au retrait immédiat et à l'annulation au registre national de la carte B (numéro XXXXX) qui a été délivrée à l'intéressé contra legem et sans aucune instruction de l'Office des Etrangers par l'administration communale de 6230 Pont-à-Celles en date du 30.03.2016 pour une validité jusqu'au 15.03.2021.

En exécution de l'article 103/3 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié par l'arrêté royal du 11 décembre 1996, il est enjoint à l'intéressé de quitter, dans les 30 jours, le territoire de la Belgique, ainsi que les territoires des Etats suivants: Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Suisse, République Tchèque, et Malte, sauf s'il possède les documents requis pour s'y rendre. »

2. Objet du recours

2.1. Dans sa note d'observations, la partie défenderesse soulève une exception d'irrecevabilité visant le premier acte attaqué. Elle fait valoir ce qui suit : « L'acte qui est entrepris dans le présent recours consiste manifestement en une simple instruction, transmise par courrier au bourgmestre de Saint-Gilles l'invitant à retirer la carte de séjour B délivrée d'initiative au requérant par sa précédente commune. Ce titre de séjour étant censé ne jamais avoir existé.[...] Il apparaît manifestement - à la lecture des termes de ce courrier - qu'il ne constitue pas un acte susceptible de recours étant une simple information donnée au requérant et non une réponse à une quelconque demande qui ne peut être considérée

comme existante, tel que rappelé *supra*. Le recours est, partant, irrecevable en ce qu'il vise ladite instruction. »

2.2. Dans sa requête, à l'appui de la première branche de son premier moyen, intitulée « la théorie du retrait », la partie requérante soutient que la première décision attaquée « contient une décision de retrait de droit, à savoir le droit de séjour de 5 ans (carte B) octroyé le 15.03.2016 » ce qui est contraire à la règle de l'intangibilité des actes administratifs créateurs de droit. Elle rappelle à cet égard qu'au regard de « la doctrine, le retrait est la décision par laquelle une autorité supprime rétroactivement un acte qu'elle a pris, de sorte que celui-ci est censé n'avoir jamais existé ». Or dès lors que, selon M. Leroy, la règle est l'intangibilité de l'acte administratif créateur de droit, à savoir qu'une fois pris et notifié aux intéressés, le bénéfice leur en est acquis ; il ne peut leur être retiré que par un autre acte dit « acte contraire », mais uniquement dans les cas où un tel acte est prévu, et de toute manière sans effet rétroactif. ». La partie requérante rappelle également que « [...] Paul Lewalle ajoute : « On ne peut oublier que l'opération de retrait est, par elle-même, contraire au principe général de non-rétroactivité. Or, la non-rétroactivité des actes administratifs tend à être présentée aujourd'hui comme une règle touchant à l'ordre public. » » Elle estime que dans le cas d'espèce, les conditions pour retirer le droit de séjour ne sont pas remplies, à savoir dans le délai du recours en annulation, lorsque la loi/décret/ordonnance l'autorise expressément, en cas d'obtention par la fraude, lorsque l'acte est entaché d'une irrégularité tellement grave qu'il est tenu pour inexistant. Elle renvoie à cet égard à la jurisprudence du Conseil d'Etat et soutient qu'il appartient à l'autorité qui entend retirer un acte créateur de droit d'indiquer dans sa motivation quelle hypothèse elle vise. En l'espèce, la partie défenderesse vise la dernière hypothèse, à savoir l'irrégularité grave dont elle rappelle que M. Leroy précise que ces cas doivent rester « exceptionnels » dès lors que « Pour le passé, ces effets sont acquis à leurs bénéficiaires, définitivement. Et même pour l'avenir, comme la jurisprudence du Conseil d'Etat est solidement fixée en ce sens que l'illégalité d'un acte administratif dont le délai de recours est expiré ne peut être invoquée par voie incidente à l'appui d'un recours dirigé contre un acte ultérieur fondé sur le premier, l'illégalité de celui-ci ne préjudiciera guère son bénéficiaire. ». Elle en conclut que la jurisprudence du Conseil d'Etat consiste à faire primer la sécurité juridique et la confiance légitime du justiciable sur la légalité de la décision dont le délai d'annulation est dépassé.

A l'audience, la partie requérante fait valoir que cet acte a créé des effets juridiques dans son chef et constitue la seule décision de retrait de son séjour matérialisé par une carte B. Cette décision lui a été notifiée, et ce, le même jour que l'ordre de quitter le territoire.

2.3.1. A cet égard, il convient de distinguer l'autorisation de séjour, octroyée à un étranger par la partie défenderesse, du titre de séjour, qui matérialise cette autorisation.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif, que la partie requérante a, suite à son arrivée en 2008 sur le territoire belge munie d'un visa étudiant, été mise en possession d'une carte A dès lors qu'elle remplissait les conditions mises à son séjour à ce titre, et ce jusqu'au 31 octobre 2013. Il n'apparaît toutefois aucunement du dossier administratif qu'elle a produit, au-delà de cette date, de nouveaux documents dans le cadre de la prolongation de sa demande d'autorisation de séjour étudiant ou qu'elle a introduit une demande d'autorisation de séjour sur une autre base au-delà de cette date. Dans sa requête, la partie requérante ne dément pas ce constat, mais se contente dans l'exposé des faits de déclarer avoir « redemand[é] un séjour via sa commune de résidence de Pont-à-Celles » sans toutefois démontrer d'aucune manière cette assertion ni prétendre n'avoir jamais rempli les conditions d'obtention d'un séjour illimité. Il ressort en outre d'un mail du 23 avril 2018 interne aux services de la partie défenderesse qu'aucune instruction n'a été donnée par la partie défenderesse à la commune de Pont-à-Celles dans le cadre de la délivrance d'une carte B à la partie requérante. La circonstance selon laquelle l'erreur incombe à l'administration communale compétente qui a remis une carte B à la partie requérante n'est pas de nature à inverser le constat selon lequel l'autorité communale ne dispose d'aucune compétence à cet égard, ladite carte ayant été délivrée sans aucune instruction de la partie défenderesse et ne correspondant en réalité à aucune autorisation de séjour octroyée par la partie défenderesse dans le cadre de son pouvoir d'appréciation en la matière.

Il résulte de ce qui précède que la délivrance d'une carte B à la partie requérante ne crée, dans son chef, aucun droit à une autorisation de séjour, quelle qu'elle soit.

2.3.2. La partie requérante reste en défaut, dans sa requête, de démontrer en quoi, dans ces circonstances, la seule délivrance de ce titre serait un acte créateur de droit. L'ensemble des

développements de la partie requérante à cet égard fait, en l'espèce, suite à une prémisse erronée posée par celle-ci, à savoir, l'existence d'un acte créateur de droits. Ces développements, en ce compris la théorie du retrait des actes administratifs et des principes de sécurité juridique et de confiance légitime invoqués par la partie requérante, ne sont nullement de nature à énerver les considérations qui précèdent, desquelles il est conclu à l'absence d'acte créateur de droits.

2.3.3. Par ailleurs, le Conseil rappelle que sa compétence est limitée aux « décisions individuelles », et que les notions de « décision » et d'« acte administratif » visent une décision exécutoire, « à savoir un acte qui tend à créer des effets juridiques ou d'empêcher qu'ils se réalisent, autrement dit qui tend à apporter des modifications à une règle de droit ou à une situation juridique ou à empêcher une telle modification » (Projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 2479/001, p. 93).

Compte tenu des développements exposés *supra*, il appert qu'en l'espèce, non seulement le premier acte attaqué par la partie requérante n'est pas créateur de droit, mais en outre, ne répond aucunement à la définition d'un acte administratif attaquant devant le Conseil.

Pour le surplus, le Conseil note l'absence dans la requête de tout élément de nature à en apporter la démonstration contraire.

2.3.4. Le recours est donc irrecevable en ce qu'il vise « la décision de retrait d'un titre de séjour », laquelle ne constitue pas un acte attaquant.

En conséquence, le seul objet du recours constitue en l'ordre de quitter le territoire-étudiant (annexe 33bis), soit le second acte attaqué.

3. Examen du moyen d'annulation

3.1.1. La partie requérante prend notamment un troisième moyen de la « violation du principe général de droit Audi alteram partem » et de la « Violation de l'art.41 § 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union [ci-après « la Charte »] qui prévoit le droit d'être entendu »

Elle soutient ne pas avoir été entendue « avant la prise de la décision » alors qu'elle aurait dû être invitée « à faire valoir ses griefs préalablement à la prise de la décision (voir le point sur la violation de l'article 62) et que ce droit est prévu par la Charte des droits fondamentaux. ». Elle rappelle le libellé de l'article 41 de la Charte précitée et fait valoir que dès lors que l'ordre de quitter le territoire est une application de la directive retour, la Charte doit s'appliquer. Elle expose qu'« Il est incontestable que l'ordre de quitter le territoire, qui [lui] a été notifié [...], l'affecte négativement puisque cela signifie à tout le moins une interruption dans sa vie privée, et une rupture de son contrat de travail, ainsi qu'un arrêt brutal de sa carrière professionnel. La décision mettra également fin à l'ensemble des relations sociales construites en Belgique depuis dix ans. ». Or elle fait valoir que si elle avait été interrogée par la partie défenderesse, elle aurait pu faire valoir ces éléments et renvoie à cet égard à l'arrêt *M.M.c. Irlande* rendu par la CJUE le 22 novembre 2012 et à un arrêt du Conseil d'Etat n° 230 257 du 19 février 2015.

3.2.1. Sur le troisième moyen pris de la violation de l'article 41 de la Charte et du principe « *audi alteram partem* », le Conseil rappelle à titre liminaire que la Cour de Justice de l'Union européenne a indiqué, dans un arrêt C-166/13, rendu le 5 novembre 2014, qu'« il résulte clairement du libellé de l'article 41 de la Charte que celui-ci s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union [...] » (§ 44). Le troisième moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 41 de la Charte, manque donc en droit.

3.2.2. Il résulte toutefois de la transposition en droit belge de la directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, que toute décision prise à l'égard d'un étudiant, sur la base des articles 58 à 61 de la loi du 15 décembre 1980, est *ipso facto* une mise en œuvre du droit européen. Le droit d'être entendu en tant que principe général de droit de l'Union européenne est donc applicable en l'espèce.

3.2.3. La partie requérante expose que si elle avait été entendue par la partie défenderesse elle aurait fait valoir l'interruption de sa vie privée dont notamment l'ensemble des relations sociales construites en

Belgique depuis dix ans, mais également la rupture de son contrat de travail ainsi qu'un arrêt brutal de sa carrière professionnelle.

3.2.4.1. En l'espèce, le Conseil observe que l'ordre de quitter le territoire contesté a été pris d'initiative par la partie défenderesse, en vertu de l'article 61, § 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 qui prévoit que :

« Le Ministre ou son délégué peut donner l'ordre de quitter le territoire à l'étranger autorisé à séjourner en Belgique pour y faire des études:

1° s'il prolonge son séjour au-delà du temps des études et n'est plus en possession d'un titre de séjour régulier [...]»

3.2.4.2. Conformément aux exigences du principe général de droit « *Audi alteram partem* », l'autorité qui, comme en l'espèce, envisage d'adopter d'initiative un acte susceptible d'affecter défavorablement les intérêts d'un administré, doit l'inviter à faire valoir utilement ses observations avant la prise d'une telle décision.

En effet, en vertu de ce principe, il incombe à la partie défenderesse qui envisage d'adopter d'initiative un ordre de quitter le territoire, sur la base de l'article 61, § 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980, d'inviter la partie requérante à faire valoir ses observations (voir à cet égard l'arrêt CE n° 245.427 du 12 septembre 2019).

3.2.5. Il n'appartenait donc pas à la partie requérante, contrairement à ce qui est allégué par la partie défenderesse dans sa note d'observations, d'anticiper une éventuelle intention de la partie défenderesse de lui délivrer un ordre de quitter le territoire, en faisant valoir tout élément de vie privée ou familiale avant l'expiration de sa carte A. Quant à la circonstance que la partie défenderesse « [...] n'avait nullement connaissance de la délivrance irrégulière au requérant d'une carte de séjour B », elle n'a aucune incidence sur l'obligation qu'avait celle-ci d'entendre la partie requérante avant la délivrance de l'ordre de quitter le territoire attaqué.

Enfin, en ce la partie défenderesse avance encore « qu'à supposer même [que la partie requérante] [...] ait été entendu[e] sur sa vie privée, professionnelle ou autre, force est de rappeler que ces dernières se sont développées à partir de la délivrance de la carte de séjour B, laquelle, pour rappel, est irrégulière et, partant, censée n'avoir jamais existé » et qu'elle ne démontre dès lors « pas en quoi cette audition aurait donc abouti à un résultat différent, d'autant plus que le seul droit au séjour qu'[elle] avait obtenu était en qualité d'étudiant jusqu'au 31 octobre 2013 et qu'[elle] n'a jamais demandé de renouvellement de ce titre de séjour, ni un quelconque droit au séjour que cela soit pour raison médicale, humanitaire ou professionnelle », le Conseil ne peut que constater que cette argumentation ne renverse pas le constat selon lequel la partie requérante a à tout le moins vécu de 2008 à 2013 sous le couvert d'un titre de séjour (carte A - étudiant) dont il n'est pas contesté qu'il a été valablement délivré par la partie défenderesse, période pendant laquelle elle avance avoir tissé des liens sociaux en Belgique et développé une vie privée. Au surplus, le Conseil observe que la partie requérante, sous le couvert de la carte B délivrée ultérieurement et indépendamment de l'irrégularité de la délivrance de cette carte, a été engagée sous le couvert de contrats de travail successifs par un employeur a priori de bonne foi, et ce depuis juin 2016, autant d'éléments qui sont susceptibles d'être constitutifs d'une vie privée au sens de l'article 8 de la CEDH et donc d'être pris en considération par la partie défenderesse, avant la prise de l'ordre de quitter le territoire attaqué, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation.

3.2.6. En conséquence, sans se prononcer sur les éléments que la partie requérante déclare vouloir faire valoir avant la prise de l'acte attaqué et mis en exergue à l'appui du présent recours, le Conseil ne peut que constater qu'en ne donnant pas à la partie requérante la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue avant l'adoption de l'acte attaqué, qui constitue une décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts, la partie défenderesse n'a pas respecté son droit d'être entendu, en telle sorte qu'il doit être considéré qu'elle a adopté l'acte attaqué sans disposer de l'ensemble des renseignements nécessaires pour statuer en pleine connaissance de cause au sujet, notamment, de la vie privée au sens de l'article 8 de la CEDH développée par la partie requérante depuis son arrivée en Belgique en 2008.

3.2.7. Il résulte de ce qui précède que cet aspect du troisième moyen tel que résumé *supra* est fondé et suffit à l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres aspects de ce 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 en ce qu'elle vise l'ordre de quitter le territoire, mais rejetée en ce qu'elle vise la décision de retrait de séjour, 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'ordre de quitter le territoire 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 défenderesse.

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

Article 1^{er}

L'ordre de quitter le territoire, pris le 23 avril 2018, est annulé.

Article 2

La demande de suspension, en ce qu'elle vise l'ordre de quitter le territoire, est sans objet.

Article 3

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 4

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-sept octobre 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