

Arrêt

n°230 104 du 12 décembre 2019
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître N. SEGERS
Rue Berckmans 83
1060 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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIE CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 août 2018, par X, qui déclare être de nationalité pakistanaise, tendant à l'annulation de « *la décision de rejet de sa demande réinscription et de l'ordre de quitter le territoire* », pris le 4 juillet 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, dite ci-après « la Loi ».

Vu la note d'observation et le dossier administratif.

Vu larrêt n° 222 286 du 5 juin 2019.

Vu la demande de poursuite de la procédure.

Vu l'ordonnance du 17 octobre 2019 convoquant les parties à l'audience du 19 novembre 2019.

Entendu, en son rapport, C. DE WREEDE, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me S. JANSSENS loco Me N. SEGERS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me M. ELJASZUK loco Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

- 1.1. Le 31 mai 2013, le requérant s'est vu délivrer une carte F+.
- 1.2. Le 17 juin 2014, il a fait l'objet d'une radiation d'office des registres de la population d'Anderlecht.

1.3. Le 19 mai 2016, la commune de Koekelberg transmet à la partie défenderesse une demande de réinscription.

1.4. Le 16 janvier 2017, le conseil du requérant adresse à l'administration communale et à la partie défenderesse un courrier appuyant la demande visée au point 1.3.

1.5. Le 6 juin 2017, la partie défenderesse a pris une décision de rejet de la demande visée au point 1.3., laquelle a fait l'objet d'un recours en annulation et en suspension, clôturé par un arrêt de rejet n°194.942 du 14 novembre 2017, eu égard au retrait de cette décision.

1.6. Le 4 juillet 2018, la partie défenderesse a pris une nouvelle décision de rejet de la demande de réinscription ainsi qu'un ordre de quitter le territoire. Le recours introduit à l'encontre de ces décisions selon la procédure de l'extrême urgence a été rejeté par l'arrêt n°222 286 du 5 juin 2019.

Ces décisions, qui constituent les actes attaqués, sont motivées comme suit :

- S'agissant du premier acte attaqué :

« Rejet de la demande de réinscription en date du 19.05.2016

Base légale :

- Article 42 quinquies §7 de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers : « Une fois acquis, le droit de séjour permanent ne se perd que par des absences du Royaume d'une durée supérieure à deux ans consécutifs ».

- Article 35 alinéa 3 l'arrêté royal du 08.10.1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers : « Le document attestant de la permanence du séjour, la carte de séjour permanent de membre de la famille d'un citoyen de l'Union perd sa validité dès que son titulaire réside plus de vingt-quatre mois consécutifs hors du Royaume. ».

Motifs de fait :

L'intéressé a été radié d'office des registres de la population en date du 17.06.2014 et a sollicité sa réinscription dans ces registres le 19.05.2016. Par ailleurs, son titre de séjour (carte F+) était valable du 31.05.2013 au 27.05.2018.

Il ressort de l'analyse de son dossier administratif, que l'intéressé s'est absenté du territoire belge pour une durée supérieure à deux ans consécutifs. En effet, il a été détenu en Italie du 26.07.2013 au 15.02.2016. A cet égard, il est à souligner qu'il a déjà été jugé que « l'absence du requérant est imputable à son seul fait, étant une infraction pénale qu'il a commise et qui lui a valu son emprisonnement (...) en exécution d'un jugement répressif et ne saurait donc être attribué à un quelconque cas de force majeure » (Conseil d'Etat - arrêt n°88.135 du 21.06.2000). Aussi, force est de constater que l'intéressé est à l'origine de la situation dans laquelle il se trouve et celle-ci ne peut raisonnablement être considérée comme étant une circonstance indépendante de sa volonté qui l'aurait empêchée de revenir en Belgique dans les délais impartis.

L'intéressé se réfère aux articles 15bis et 19 §1er de la loi du 15.12.1980, à l'article 39 §3 de l'arrêté royal du 08.10.1981 ainsi qu'aux directives européennes 2003/109 et 2004/38 en affirmant qu'il y'a une discrimination entre le titulaire d'une carte D (statut de résident de longue durée) et le titulaire d'un droit de séjour permanent sur base de la directive 2004/38. Toutefois, l'Office des Etrangers ne fait qu'appliquer la loi et arrêté royal précités en constatant que l'intéressé a perdu son droit de séjour et notre administration n'est pas compétente pour se prononcer quant à des questions préjudiciales.

Notons enfin qu'il a déjà été jugé que « Le droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme peut être expressément circonscrit par les Etats contractants dans les limites fixées par l'alinéa 2 dudit article. La loi du 15 décembre 1980 étant une loi de police qui correspond aux prévisions de cet alinéa, il s'ensuit que son application n'emporte pas en soi une violation de l'article 8 de la Convention précitée. Le principe étant que les Etats, ayant signé et approuvé cette Convention, conservent le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers, et que ces Etats sont ainsi habilités à fixer des conditions à cet effet » ('CCE, arrêt n° 28.275 du 29.05.2009).»

- S'agissant du second acte attaqué :

« L'ordre de quitter le territoire est délivré en application de l'article (des articles) suivant(s) de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et sur la base des faits suivants :

- Article 7 : « Sans préjudice de dispositions plus favorables contenues dans un traité international, le ministre ou son délégué peut donner à l'étranger, qui n'est ni autorisé ni admis à séjournier plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume, un ordre de quitter le territoire dans un délai déterminé ou doit délivrer dans les cas visés au 1°, 2°, 5°, 11° ou 12°, un ordre de quitter le territoire dans un délai déterminé : 1° s'il demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2; ».

MOTIFS DE FAIT :

- L'intéressé ne produit pas un passeport valable ou un titre de voyage en tenant lieu, revêtu d'un visa ou une autorisation tenant lieu de visa, valable pour la Belgique, apposé par un représentant diplomatique ou consulaire belge ou par celui d'un Etat partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique.

- La demande de réinscription de l'intéressé introduite le 19.05.2016 a été rejetée ce jour.

Mesures préventives⁽³⁾

~~En exécution de l'article 74/14, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, les mesures préventives suivantes sont imposées à l'intéressé(e) :~~

- ~~se présenter lorsque le bourgmestre ou son délégué ou l'agent ou le fonctionnaire de l'Office des Etrangers le demande.....~~⁽⁴⁾ et/ou;
- ~~déposer une garantie financière couvrant les frais occasionnés par le séjour et l'éloignement auprès de la Caisse des dépôts et Consignations~~⁽⁴⁾ et/ou;
- ~~remettre une copie des documents d'identité.»~~

2. Exposé des moyens d'annulation

2.1. La partie requérante prend un premier moyen de « [...] la violation des articles 19, § 2, alinéa 1er, et 62 de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 39, § 3, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, en ce compris l'obligation de l'administration de statuer en prenant en considération l'ensemble des circonstances de la cause, du défaut de motivation adéquate, et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle rappelle au préalable l'énoncé de l'article 19 de la Loi ainsi que celui de l'article 39, §3, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 visé au moyen.

Elle soutient ensuite que « Dans son courrier du 16 janvier 2017, le requérant faisait valoir que les conditions prévues aux points 1° et 3° de l'article 39, § 3, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 étaient des conditions contra legem dans la mesure où ni l'exigence d'annoncer son départ, ni celle de signaler son retour n'est posée dans le texte de la loi du 15 décembre 1980 ou dans ses travaux préparatoires. Il précisait que ces conditions ne pouvaient pas être interprétées comme des conditions nécessaires à l'exercice du droit de retour consacré par l'article 19 de la loi du 15 décembre 1980 et que ces arguments avaient été accueillis favorablement par le Conseil d'État en ce qui concerne la condition d'annoncer son départ, et par la doctrine en ce qui concerne l'obligation de se présenter dans les quinze jours du retour. Il ajoutait que le requérant avait conservé en Belgique le centre de ses intérêts et qu'il remplissait incontestablement la condition fixée à l'article 39, § 3, 2° de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. Le requérant a d'ailleurs repris son activité professionnelle dès son retour en Belgique, comme en attestent les documents joints au courrier de son conseil, parmi lesquels une attestation de [X.] confirmation son affiliation à la caisse d'assurances sociales, l'acte de constitution de la SPRL [S.N.] du 26 mai 2016, dont le requérant est le gérant. Le requérant a en outre entrepris différentes démarches pour remédier à son absence (radiation de plaque, changement d'adresse avec suivi de courrier, ouverture de comptes bancaires, etc.) (voy. pièces 7 à 11 annexées au courrier de son conseil). ». Or, elle constate que « [...] la partie adverse s'est limitée à constater que « l'Office des Etrangers ne fait qu'appliquer la loi et arrêté royal précités en constatant que l'intéressé a perdu son droit de séjour et notre administration n'est pas compétente pour se prononcer quant à des questions préjudiciales ». Ce faisant, la partie adverse n'a pas répondu adéquatement aux arguments du requérant relatifs à son intégration et à ses intérêts en Belgique au regard de l'article 39, § 3, 2° de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. Rien ne permet en outre de considérer que la partie adverse ne serait pas compétente pour considérer comme inexistantes des conditions qui sont manifestement contraires à la loi. Toute autorité

est en effet tenue de respecter la hiérarchie des normes, en application du principe de légalité³. Le fait de ne pas pouvoir se prononcer quant à des questions préjudicielles ne l'empêche pas de prendre position et d'écartier des dispositions qui lui paraissent manifestement contraires à une norme supérieure ».

Elle estime qu'il « [...] résulte de ce qui précède que la première décision attaquée n'est pas adéquatement motivée et viole les articles 19 et 62 de la loi du 15 décembre 1980, les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, l'article 39, § 3, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, ainsi que les principes visés au moyen. Cette violation justifie l'annulation de la décision attaquée et de l'ordre de quitter le territoire qui se fonde sur cette décision ».

2.2. La partie requérante prend un second moyen de « [...] la violation des articles 19 et 62 de la loi du 15 décembre 1980, lus conjointement avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le principe général d'égalité et de non-discrimination en tant que principe général du droit de l'Union européenne, et les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux ».

Elle rappelle au préalable l'énoncé des articles 19 et 42quinquies, §7 de la Loi, et expose ensuite « La proposition initiale de la directive 2004/384 disposait en son article 14, § 3, que : « Une fois acquis, le droit de séjour permanent ne se perd que pour des absences de l'État membre d'accueil supérieures à quatre ans. En effet le droit de séjour permanent reconnaît l'intégration du citoyen de l'Union et des membres de la famille dans l'État membre d'accueil. Des absences supérieures à quatre ans font supposer la cessation de cette intégration ». À l'inverse, l'article 10, § 1er, a), de la proposition initiale de la directive 2003/1095 prévoyait que : « Le statut de résident de longue durée doit assurer une sécurité juridique maximale à son titulaire. Les raisons justifiant son retrait sont limitativement énumérées et encadrées.

a) les absences inférieures à deux ans n'entraînent pas le retrait du statut. Cette souplesse autorise notamment le résident de longue durée à circuler entre son pays d'origine et son Etat membre de résidence. Des dérogations sont possibles pour les mêmes raisons qui sont énumérées à l'article 7 et peuvent conduire à des absences plus longues ».

La protection envisagée contre la perte du droit de séjour illimité prévue pour les deux statuts a dès lors fluctué entre les deux propositions de directives et leur adoption. Alors que la protection envisagée pour les citoyens européens et les membres de leur famille était au départ largement supérieure à celle envisagée pour les résidents de longue durée (protection d'une durée inférieure à 4 ans vs. 2 ans), le rapport s'est inversé dans les textes définitifs (2 ans vs. 6 ans), ce qui témoigne d'une certaine confusion entre les deux statuts.

Il ressort par ailleurs d'une analyse de la proposition de directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et du rapport du 30 novembre 2001 sur cette proposition⁶ que le législateur communautaire n'a pas toujours tenu compte des situations déjà couvertes par le droit communautaire et plus particulièrement celle des membres de la famille des ressortissants de l'Union, lors du processus d'adoption de cette directive. Le rapport constate ce qui suit à cet égard :

« La définition [des membres de la famille] couvre les membres de la famille des ressortissants de l'Union, ce qui, vu qu'il s'agit d'une situation déjà couverte par le droit communautaire, est source de confusion. L'article 3, paragraphe 3, précise que les membres de la famille du "ressortissant de pays tiers" n'acquièrent pas le statut de résidents de longue durée avant de bénéficier d'un titre de séjour permanent. On comprend mal la nécessité ou la justification de cette disposition. Votre rapporteur a donc ajouté une précision selon laquelle la présente directive ne peut restreindre les droits octroyés par la législation communautaire en vigueur. La définition du membre de la famille a ainsi été modifiée dans la version définitive de la directive 2003/109 qui le définit comme suit : « "membre de la famille", le ressortissant d'un pays tiers qui réside dans l'État membre concerné conformément à la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial »; Il convient en outre de constater que selon les termes de la proposition de directive 2004/38, l'introduction du droit de séjour permanent constitue une innovation qui se veut la conséquence logique et nécessaire d'un droit fondamental et personnel conféré par le traité à tout citoyen de l'Union et aux membres de sa famille, et garantit une égalité de traitement « presque totale » avec les ressortissants nationaux (voy. point 2.2. de l'exposé des motifs). Cette égalité de traitement entre les membres de la famille d'un citoyen de l'Union et les ressortissants nationaux ne peut raisonnablement être présentée comme étant « presque totale » et, par ailleurs, être moins importante que celle qui existe entre les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et les ressortissants nationaux. La différence de traitement entre les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, d'une part, et les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, d'autre part est d'autant plus injustifiable que, conformément à l'article 2, a), de la directive 2003/109, le statut de résident de longue durée, qui semble plus favorable sur ce point que le statut de séjour permanent, n'est pas accessible au citoyen de l'Union. En l'espèce, il n'est pas

contesté que le requérant ne s'est pas absenté plus de douze mois consécutifs du territoire de l'Union européenne ou du territoire belge depuis six années au moins au moment de sa demande de réinscription. Si le requérant avait été titulaire d'une carte D en tant que résident de longue durée, il n'aurait dès lors pas pu se voir refuser son droit au retour. Cette différence de traitement entre le ressortissant de pays tiers bénéficiant d'un droit de séjour permanent, comme le requérant, et le ressortissant de pays tiers résident de longue durée n'est nullement justifiée ».

Elle conclut sur ce point, que « Compte tenu de ce qui précède, il convient de poser la question préjudiciale suivante à la Cour de justice de l'Union européenne : « L'article 16, § 4, de la directive 2004/38 viole-t-il le principe d'égalité et de non-discrimination et les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux en ce qu'il prévoit la perte du droit de séjour permanent pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille après une absence de deux ans consécutifs de l'État membre d'accueil alors que l'article 9, § 4, alinéa 2, de la directive 2003/109 ne prévoit la perte du statut de résident de longue durée qu'après six années d'absence de l'État membre qui a accordé ce statut ? ». ».

3. Discussion

3.1. Sur le premier moyen, le Conseil constate que le premier acte attaqué a été pris sur la base de l'article 42*quinquies* de la Loi, ainsi que de l'article 35 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'entrée, le séjour, l'établissement et l'éloignement (dit ci-après : l'arrêté royal du 8 octobre 1981), lequel n'est pas contesté en termes de recours.

En ce que la partie requérante invoque la violation de l'article 19, § 2 de la Loi et de l'article 39, § 3 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, force est de constater qu'elle reste en défaut de démontrer en quoi ces dispositions seraient applicables à la situation du requérant. Dès lors, en ce que la partie requérante rappelle notamment que « Dans son courrier du 16 janvier 2017, le requérant faisait valoir que les conditions prévues aux points 1° et 3° de l'article 39, § 3, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 étaient des conditions contra legem dans la mesure où ni l'exigence d'annoncer son départ, ni celle de signaler son retour n'est posée dans le texte de la loi du 15 décembre 1980 ou dans ses travaux préparatoires », force est de constater qu'il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir tenu compte de ces arguments fondés sur des dispositions non applicables en l'espèce.

3.2. Sur le second moyen, en ce que la partie requérante invoque en substance une « [...] différence de traitement entre les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, d'une part, et les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, d'autre part [...] », et demande à ce que soit posé une question préjudiciale à la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil rappelle, d'une part, que l'objectif du statut de résident de longue durée est notamment de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail de l'Union Européenne (cf. 18ième considérant de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée), et explique qu'un départ de l'Etat membre d'accueil est permis pendant une longue durée. Cet objectif est en ce cela différent de celui de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, laquelle énonce, dans son 17ième considérant, que « La jouissance d'un séjour permanent pour les citoyens de l'Union qui ont choisi de s'installer durablement dans l'État membre d'accueil renforcerait le sentiment de citoyenneté de l'Union et est un élément clef pour promouvoir la cohésion sociale, qui est l'un des objectifs fondamentaux de l'Union. Il convient dès lors de prévoir un droit de séjour permanent pour tous les citoyens de l'Union et les membres de leur famille qui ont séjourné dans l'État membre d'accueil, conformément aux conditions fixées par la présente directive, au cours d'une période continue de cinq ans, pour autant qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement ». D'autre part, le Conseil relève, à l'instar de la partie défenderesse, que si le requérant avait voulu bénéficier d'une possibilité de quitter le territoire belge pour une plus longue période, afin de travailler ou de s'installer dans un autre Etat membre, il aurait pu demander le statut de résident de longue durée. Ne l'ayant pas fait, il est malvenu de se prévaloir d'une différence de traitement, et, en conséquence, la question préjudiciale n'est pas utile à la résolution du litige.

Enfin, il importe également de constater que la partie requérante ne conteste nullement le motif du premier acte attaqué, selon lequel l'emprisonnement n'est pas un cas de force majeure.

3.3. Il résulte de ce qui précède qu'aucun des moyens n'est fondé.

3.4. Par ailleurs, s'agissant, de l'ordre de quitter le territoire, notifié au requérant en même temps que la décision de rejet d'une demande de réinscription, il ne fait l'objet en lui-même d'aucune critique spécifique. Partant, dès lors qu'il n'a pas été fait droit à l'argumentation développée par la partie

requérante à l'égard du premier acte attaqué, et que la motivation du second acte attaqué n'est pas contestée en tant que telle, le Conseil n'aperçoit aucun motif susceptible de justifier qu'il puisse procéder à l'annulation de cet acte.

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

Article unique.

La requête en annulation est rejetée.

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

Mme C. DE WREEDE, président f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme S. DANDOY, greffier assumé.

Le greffier, Le président,

S. DANDOY C. DE WREEDE