



Arrêt

n° 232 539 du 13 février 2020
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître P. HUGET
Rue de la Régence 23
1000 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 VIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 février 2018, par X, qui déclare être de nationalité marocaine, tendant à la suspension et l'annulation d'un ordre de quitter le territoire, pris le 24 octobre 2017.

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 le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 25 novembre 2019 convoquant les parties à l'audience du 18 décembre 2019.

Entendu, en son rapport, N. CHAUDHRY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en ses observations, Me P. HUGET, avocat, qui comparaît pour la partie requérante.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le requérant a déclaré être arrivé en Belgique en 2010.

1.2. Le 24 octobre 2017, la partie défenderesse a pris, à l'égard du requérant, un ordre de quitter le territoire. Cette décision, qui lui a été notifiée le 9 janvier 2018, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« 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

(x) 1° s'il demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2;

[...]

L'intéressé se présente le 15/12/2016 auprès de l'administration communale d'Anderlecht muni d'un passeport national délivré le 13/08/2015 par le consulat du Maroc à Bruxelles (valable au 13/08/2020 + adresse de référence : rue [...] à Molenbeek Saint Jean) .

L'intéressé déclare un projet de mariage en Belgique .

L'intéressé fait l'objet d'une mesure administrative datée du 16/01/2017 non exécutée.

L'intéressé se présente le 17/07/2017 auprès du service état civil de Molenbeek Saint dans le cadre d'un projet de mariage avec une ressortissante belge soit Madame [K.N.] nn [...]

Le 10/10/2017, le service étranger de Bruxelles nous informe que l'intéressé demeure effectivement au sein de la commune.

Considérant d'une part l'absence de visa ou de titre de séjour délivré par un autre état membre.

Considérant d'autre part l'absence de déclaration de mariage souscrite en séjour régulier devant l'officier d'état civil.

Considérant que ces démarches peuvent être faites malgré l'absence de l'intéressé en Belgique, celui-ci pourra revenir dès qu'une date sera fixée titulaire des documents requis .

En outre, en application de l'article 74/13. [1 Lors de la prise d'une décision d'éloignement, le ministre ou son délégué tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, et de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné.]

En ce cas d'espèce , aucun élément n'est porté à ce jour à l'administration tendant à s'opposer à la présente mesure d'éloignement .

En effet, le fait d'entretenir une relation sentimentale sérieuse avec une ressortissante belge et d'avoir un projet de vie commun, ne dispense pas en soi l'intéressé de résider légalement sur le territoire.

D'autant plus que la séparation ne sera que temporaire. »

1.3. Le 13 mars 2018, le requérant a fait l'objet d'un rapport administratif de contrôle d'un étranger, à la suite duquel la partie défenderesse a pris, à son égard, un nouvel ordre de quitter le territoire. Cette décision n'apparaît pas avoir été entreprise de recours.

1.4. Le 26 septembre 2018, le requérant a introduit une demande de carte de séjour de la famille d'un citoyen de l'Union (annexe 19ter), en qualité d'ascendant d'un enfant mineur de nationalité belge.

1.5. Le 11 mars 2019, la partie défenderesse a pris une décision de retrait de l'annexe 19ter visée au point 1.4., au motif que sa « délivrance doit être considérée comme inexistante ».

Le recours en annulation introduit à l'encontre de cette décision auprès du Conseil de céans, enrôlé sous le n° 233 077, est actuellement toujours pendant.

2. Question préalable.

2.1. N'étant ni présente ni représentée à l'audience du 30 octobre 2019, la partie défenderesse, dûment convoquée, est censée acquiescer au recours, en application de l'article 39/59, § 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).

2.2. Cet acquiescement présumé ne peut toutefois signifier que le Conseil devrait annuler la décision attaquée même s'il ressort de la requête que les conditions légales mises à l'annulation ne sont pas réunies (cfr. dans le même sens, RvSt, n°140.504 du 14 février 2005 et RvSt., n°166.003 du 18 décembre 2006).

Dans le cadre de son contrôle de légalité, le Conseil doit en effet vérifier si l'autorité administrative dont émane la décision attaquée n'a pas violé des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité ou commis un excès ou détournement de pouvoir. Le Conseil estime devoir procéder à ce contrôle en l'espèce, malgré le défaut de la partie défenderesse à l'audience.

3. Exposé du moyen d'annulation.

3.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 62 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), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 22 de la Constitution, des articles 5.2, 5.4 et 8 de la Convention

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : la CEDH), des articles 7 et 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne (ci-après : TUE), de l'article 3.2 a) 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 (ci-après : la directive 2004/38/CE), de l'article 16.3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du « principe général du droit de l'Union qu'est le respect des droits de la défense et notamment du droit d'être entendu », « des principes de bonne administration », de l'instruction du 26 mars 2009 relative à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3 et de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 (ci-après : l'instruction du 26 mars 2009), de la circulaire du 13 septembre 2005 relative à l'échange d'information entre les officiers de l'état civil en collaboration avec l'Office des étrangers, à l'occasion d'une déclaration de mariage concernant un étranger (ci-après : la circulaire du 13 septembre 2005), de la circulaire du 17 septembre 2013 relative à l'échange d'information entre les Officiers de l'état civil et l'Office des étrangers à l'occasion d'une déclaration de mariage ou d'une déclaration de cohabitation légale d'un étranger en séjour illégal ou précaire (ci-après : la circulaire du 17 septembre 2013), ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

3.2. Dans ce qui s'apparente à une première branche, développant des considérations théoriques relatives à la portée du droit d'être entendu, elle soutient que « si [le requérant] avait pu être entend[u], [il] aurait pu faire valoir le fait que sa compagne était enceinte de ses œuvres et qu'il importait qu'il reste à ses côtés durant cette grossesse » et que « à la naissance de l'enfant, celui-ci serait ressortissant belge via sa mère, ce qui ouvre un titre de séjour en faveur du père ».

3.3. Dans ce qui s'apparente à une seconde branche, elle soutient que « la notification d'un ordre de quitter le territoire alors qu'une procédure actant une déclaration de cohabitation légale ou une déclaration de mariage est en cours est contraire d'une part à la [circulaire du 13 septembre 2005] [et] d'autre part à la [circulaire du 17 septembre 2013] ». Elle soutient également que la décision attaquée « contrevient également aux nombreuses réglementations internationales, européennes ou belges relative au regroupement familial citées ci-avant », et souligne « que le principe du raisonnable serait de ne pas notifier un ordre de quitter le territoire si l'autorité sait d'emblée qu'elle ne souhaite pas le faire exécuter ou qu'elle ne peut pas le faire exécuter jusqu'à l'issue de la procédure de déclaration de mariage; que ce mode d'action, à savoir de notifier un ordre de quitter le territoire en sachant qu'il ne faudrait pas in concreto obtempérer à cet ordre de quitter le territoire semble violer le principe du non-détournement de pouvoir ; que cette modalité d'action viole le principe de la sécurité juridique ; que véhiculer l'action selon laquelle si un étranger illégal souhaite faire une déclaration de mariage avec un ressortissant de l'Union européenne, cela aura immédiatement pour conséquence la notification d'un ordre de quitter le territoire aura inmanquablement pour conséquence de générer une crainte d'officialiser une relation affective ; que ceci est contraire au droit au respect de la vie privée et familiale ». Elle ajoute que « la notification d'un ordre de quitter le territoire génère la nécessité d'introduire une action juridictionnelle pour solliciter l'annulation de cette mesure d'éloignement », ce qui « engorge inutilement les juridictions administratives ». Elle relève également que « le Conseil d'Etat a déjà dénoncé dans un autre contexte une « institutionnalisation de l'arbitraire administratif » », et soutient que « cette notion peut s'appliquer à la présente situation puisque l'on se retrouve face à une circulaire que l'autorité se plaint à contourner ». *In fine*, elle reproche à la partie défenderesse d'avoir adopté la décision attaquée sans avoir attendu l'issue de la procédure de déclaration de cohabitation légale.

4. Discussion.

4.1. Sur le moyen unique, le Conseil rappelle, à titre liminaire, que l'exposé d'un "moyen de droit" requiert non seulement de désigner la règle de droit qui serait violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué (voy. en ce sens notamment C.E., arrêt n° 164.482 du 8 novembre 2006).

Le Conseil constate qu'en l'espèce, la partie requérante s'abstient d'expliquer en quoi la décision attaquée violerait l'article 22 de la Constitution, les articles 5.2., 5.4. et 8 de la CEDH, l'article 7 de la Charte, l'article 6 du TUE, l'article 3.2, a) de la directive 2004/38/CE – laquelle, au demeurant, n'est applicable qu'au regroupement familial, *quod non* en l'espèce –, l'article 16.3 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, ou serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Quant à l'invocation de l'instruction du 26 mars 2009, outre que la partie requérante s'abstient également d'expliquer en quoi celle-ci serait violée par la décision attaquée, le Conseil rappelle qu'elle

ne constitue pas une règle de droit dont la violation pourrait être invoquée devant le Conseil dès lors qu'elle n'a pas de portée normative ou réglementaire, en sorte que sa violation ne peut constituer un moyen de droit.

Le Conseil relève également que la circulaire du 13 septembre 2005 a été abrogée par la circulaire du 17 septembre 2013, de sorte que le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de la circulaire précitée du 13 septembre 2005, manque en droit.

Il en résulte que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions, de cette instruction et de cette circulaire, et de la commission d'une telle erreur.

Le Conseil observe également qu'alors même que la jurisprudence du Conseil d'Etat, à laquelle il se rallie, considère que « [...] le principe général de bonne administration n'a pas de contenu précis et ne peut donc, à défaut d'indication plus circonstanciée, fonder l'annulation d'un acte administratif [...] » (cf. notamment CE, arrêt n°188.251 du 27 novembre 2008), la partie requérante reste en défaut d'identifier les « principes de bonne administration » qu'elle estime avoir été méconnus en l'espèce, ainsi que d'exposer la manière dont ceux-ci auraient été ignorés.

4.2.1. Sur le reste du moyen unique, en ses deux branches, réunies, le Conseil rappelle qu'aux termes de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'applicable lors de la prise de la décision attaquée, le ministre ou son délégué « *peut donner à l'étranger, qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner 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; [...] ».

Un ordre de quitter le territoire délivré sur la base de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980, est une mesure de police par laquelle l'autorité administrative ne fait que constater une situation visée par cette disposition pour en tirer les conséquences de droit.

Il ressort cependant des travaux préparatoires de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980, relatifs à l'article 7 de cette dernière loi, que l'obligation de prendre une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers qui est en séjour illégal sur le territoire ne vaut évidemment pas si le retour effectif d'un étranger entraîne une violation des articles 3 et 8 de la CEDH (Doc. Parl., 53, 1825/001, p. 17).

Quant à l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative, le Conseil rappelle qu'elle doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'explicitier les motifs de ces motifs. Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

4.2.2. En l'espèce, le Conseil observe que la décision attaquée est fondée sur le constat de « [...] *l'absence de visa ou de titre de séjour délivré par un autre état membre [...]* » dans le chef du requérant, motif qui se vérifie à l'examen du dossier administratif et n'est nullement contesté par la partie requérante, qui se borne, en substance, à invoquer la violation du droit d'être entendu et à reprocher à la partie défenderesse de ne pas avoir attendu l'issue de la procédure de déclaration de cohabitation légale du requérant pour adopter l'acte attaqué.

4.3.1. A cet égard, s'agissant de la violation alléguée du droit d'être entendu, le Conseil relève, dans un premier temps, que le moyen, en ce qu'il est pris d'une violation de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, manque en droit. En effet, en vertu d'une jurisprudence bien établie de la Cour de justice de l'Union européenne, cette disposition s'adresse uniquement aux institutions, organes et organismes de l'Union.

Le Conseil relève ensuite que la Cour de Justice de l'Union européenne (notamment dans l'arrêt C-249/13, 11 décembre 2014 Boudjlida), a rappelé que ce droit garanti à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et

avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts. Il permet à l'administré de faire valoir tels éléments relatifs à sa situation personnelle qui militent dans le sens que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu, et à l'administration, d'instruire le dossier de manière à prendre une décision en pleine connaissance de cause et de motiver cette dernière de manière appropriée.

Toutefois, dans l'arrêt « M.G. et N.R » prononcé le 10 septembre 2013 (C-383/13), la Cour de Justice de l'Union européenne a précisé que « [...] selon le droit de l'Union, une violation des droits de la défense, en particulier du droit d'être entendu, n'entraîne l'annulation de la décision prise au terme de la procédure administrative en cause que si, en l'absence de cette irrégularité, cette procédure pouvait aboutir à un résultat différent [...]. Pour qu'une telle illégalité soit constatée, il incombe en effet au juge national de vérifier, lorsqu'il estime être en présence d'une irrégularité affectant le droit d'être entendu, si, en fonction des circonstances de fait et de droit spécifiques de l'espèce, la procédure administrative en cause aurait pu aboutir à un résultat différent du fait que les ressortissants des pays tiers concernés auraient pu faire valoir des éléments de nature à [changer le sens de la décision] » (CJUE, 10 septembre 2013, C-383/13, points 38 et 40).

Cette portée du droit d'être entendu n'a pas lieu d'être interprétée de manière différente dans le droit national.

4.3.2. En l'espèce, le Conseil relève qu'en termes de requête, la partie requérante indique que, s'il avait été entendu, le requérant aurait fait valoir « le fait que sa compagne était enceinte de ses œuvres et qu'il importait qu'il reste à ses côtés durant cette grossesse » et que « à la naissance de l'enfant, celui-ci serait ressortissant belge via sa mère, ce qui ouvre un titre de séjour en faveur du père ».

A cet égard, le Conseil observe cependant, à la lecture de l'exposé des faits de la présente requête, que la partie requérante indique que « Depuis décembre 2017, Mme [K.] est enceinte des œuvres [du requérant] ». A l'audience, le conseil du requérant indique d'ailleurs à cet égard que l'enfant du requérant est né le 2 septembre 2018. Force est, dès lors, de constater que le début de la grossesse de Madame [K.] est postérieur à l'adoption de la décision attaquée, prise le 24 octobre 2017, en telle manière qu'il ne saurait être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir pris cet élément en considération au moment de l'adoption de l'acte attaqué.

Partant, le Conseil n'aperçoit pas comment cet élément permettrait à la partie requérante de démontrer que « la procédure administrative en cause aurait pu aboutir à un résultat différent » si le requérant avait pu exercer son droit à être entendu avant la prise de la mesure d'éloignement attaquée.

Il en résulte que la partie requérante ne démontre pas son intérêt à invoquer la violation de son droit à être entendue.

4.4. Sur la seconde branche du moyen unique, s'agissant de l'invocation de la circulaire du 17 septembre 2013, laquelle régit les rapports entre les bourgmestres et officiers de l'état civil et l'Office des étrangers, le Conseil d'Etat a observé que celle-ci avait pour objet « l'échange d'informations entre les Officiers de l'état civil et l'Office des Étrangers à l'occasion d'une déclaration de mariage ou d'une déclaration de cohabitation légale d'un étranger en séjour illégal ou précaire » et qu'elle s'inscrivait dans le cadre de la lutte contre les cohabitations légales de complaisance. Il a également constaté que cette circulaire était destinée à l'usage exclusif des administrations publiques à qui elle s'adresse. Après avoir fait ces constats, le Conseil d'Etat a souligné, en conclusion, qu'une telle circulaire n'était pas par essence créatrice de droit de sorte qu'elle ne pouvait donc entraîner, directement ou indirectement, l'illégalité de l'acte administratif (voir C.E., n°236 438 du 17 novembre 2016).

Quant à l'ensemble de l'argumentation de la requête faisant grief à la partie défenderesse de prendre un ordre de quitter le territoire dans une hypothèse où, à son estime, il ne faudrait pas *in concreto* y obtempérer et évoquant l'engorgement inutile des juridictions administratives et le risque de générer une crainte d'officialiser une relation affective, le Conseil rappelle qu'il est compétent pour exercer un contrôle de la légalité de la décision administrative attaquée et qu'il ne lui appartient nullement de se prononcer sur l'opportunité de décisions qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du Ministre compétent. Le contrôle de légalité que le Conseil exerce doit se limiter à vérifier si l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné des dits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation ; ce que la partie requérante ne démontre pas en l'espèce.

Quant au développement consacré à l'« institutionnalisation de l'arbitraire administratif », force est de constater que la partie requérante se borne, dans la requête, à invoquer de manière péremptoire cette notion, sans aucune autre précision que la référence à un arrêt du Conseil d'Etat, dont elle omet d'expliquer en quoi il serait applicable à sa situation personnelle. Dans ces circonstances, il appert que de telles considérations ne sont aucunement de nature à renverser les constats posés par la partie défenderesse dans la décision querellée et le raisonnement tenu *supra*.

4.5. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est fondé en aucune de ses deux branches.

5. Débats succincts

5.1. Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation ne peut 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.

5.2. Le recours en annulation étant rejeté 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 unique.

La requête en suspension et en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le treize février deux mille vingt par :

Mme N. CHAUDHRY, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

M. A.D. NYEMECK, greffier.

Le greffier, La présidente,

A.D. NYEMECK

N. CHAUDHRY