

## Arrêt

n° 265 128 du 9 décembre 2021  
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître A. EL MOUDEN  
Emiel Banningstraat 6  
2000 ANTWERPEN

contre:

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative et désormais par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration**

**LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIE CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 18 novembre 2016, par X, qui déclare être de nationalité marocaine, tendant à l'annulation de « *medeling van 16-08-2016 [...] dat het attest van immatriculatie en de F-kaart van betrokkenne als onbestaande dient te worden beschouwd* » (traduction libre : La communication du 16-08-2016 [...] selon laquelle l'attestation d'immatriculation et la carte F doivent être considérées comme inexistantes).

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.

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 22 novembre 2016 avec la référence X.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2021 convoquant les parties à l'audience du 4 août 2021.

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

Entendu, en leurs observations, Me E. RABOU *loco* Me A. EL MOUDEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me G. VAN WITZENBURG *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. Le 6 juillet 2014, la partie défenderesse a pris, à l'égard du requérant, un ordre de quitter le territoire et une interdiction d'entrée de quatre ans. Ces décisions n'apparaissent pas avoir été entreprises de recours.

1.2. Le 15 janvier 2016, le requérant a introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union Européenne, en qualité de conjoint d'une ressortissante belge. Le même jour, il a été mis en possession d'une attestation d'immatriculation.

Le 2 août 2016, il a été mis en possession d'une carte F.

1.3. Le 16 août 2016, la partie défenderesse a adressé un courrier au requérant, relatif à l'attestation d'immatriculation et à la carte F visées au point 1.2., et l'informant notamment de ce que « *les délivrances de l'attestation d'immatriculation – délivrée le 15.01.2016 et d'une carte F délivrée le 02.08.2016 dans le cadre d'une demande de regroupement familial «conjoints de belges» - , illégales, sont considérées comme inexistantes* ». Cette décision, dont la partie requérante déclare, sans être contredite par la partie défenderesse à cet égard, qu'elle n'a pas encore été notifiée au requérant, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

«[...]»

*Vous faites l'objet d'une interdiction d'entrée de 4 ans prise le 06.07.2014 qui vous a été notifiée en date du 06.07.2014 ainsi que d'un ordre de quitter le territoire qui vous a été notifié en date du 06.07.2014*

*Il vous appartient de demander la levée de cette Interdiction d'entrée sur base des modifications intervenues dans votre situation postérieurement à cette décision avant de pouvoir revenir légalement en Belgique.*

*En effet, en vertu de l'article 74/12 de la loi du 15 décembre 1980, la demande de levée doit être introduite auprès du poste diplomatique compétent pour le lieu de votre résidence ou séjour à l'étranger.*

*Etant donné que vous n'avez introduit aucune demande de levée de votre Interdiction d'entrée conformément à la loi, les délivrances de l'attestation d'immatriculation – délivrée le 15.01.2016 et d'une carte F délivrée le 02.08.2016 dans le cadre d'une demande de regroupement familial «conjoints de belges» - , illégales, sont considérées comme inexistantes.*

*Vous devez, dès lors, donné suite à l'ordre de quitter le territoire qui vous a été notifié le 06.07.2014 .de même qu'à l'interdiction d'entrée notifiée le 06.07.2014 et pour laquelle vous devez demander la levée à l'étranger.*

*[...]*

1.4. Le 9 août 2018, le requérant a introduit une nouvelle demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union Européenne.

Le 8 octobre 2018, cette demande a fait l'objet d'une décision de non prise en considération. Cette décision n'apparaît pas avoir été entreprise de recours.

1.5. Le 7 juillet 2021, le requérant a, une nouvelle fois, introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union Européenne. Cette demande est actuellement toujours pendante.

## **2. Procédure.**

Conformément à l'article 39/81, alinéa 7, de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil « *statue sur la base du mémoire de synthèse sauf en ce qui concerne la recevabilité du recours et des moyens* ».

## **3. Recevabilité du recours.**

3.1. Dans sa note d'observations, la partie défenderesse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, développant l'argumentation suivante : « *le document attaqué n'est pas une décision administrative, mais un courrier explicatif, en vue de rappeler au requérant qu'il est sous interdiction d'entrée et de lui rappeler la procédure lui permettant de lever une autorisation de séjour après avoir obtenu le cas échéant la levée de l'interdiction d'entrée.*

*Conformément à l'article 13 de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, l'interdiction d'entrée prise à l'encontre du requérant indiquait clairement les voies de recours utiles contre cette décision.*

*Le requérant n'a introduit aucun recours contre la décision d'ordre de quitter le territoire assortie d'une mesure d'interdiction d'entrée, de sorte que celle-ci sont devenues définitives.*

*La partie adverse rappelle également que : « les Etats membres sont tenus à ne pas compromettre la réalisation de l'objectif poursuivi par cette dernière directive, à savoir, l'instauration d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement des ressortissants de pays en séjour irrégulier (voir, en ce sens, l'arrêt EL Dridi, C -61/11PPU, EU : C 2011 : 268, point 59) »*

*L'article 12 de ladite directive permet aux Etats membres de lever l'interdiction d'entrée pour diverses raisons.*

*L'Etat belge a clairement, au travers de l'article 74/12 de la loi du 15 décembre 1980 indiqué la procédure à suivre, à savoir la demande de levée de l'interdiction d'entrée auprès du poste diplomatique compétent.*

*De nouveau, le requérant s'en est abstenu.*

*Par ailleurs, la partie adverse rappelle que récemment le Conseil d'Etat, dans son arrêt n°235.596 du 09/08/2016, estime que les membres de la famille d'un belge (qui n'a pas circulé) ne bénéficient pas du droit communautaire.*

*L'interdiction d'entrée prise antérieurement à l'obtention de la qualité de membre de la famille d'un belge le prive du droit d'entrer et donc d'un droit au séjour.*

*En effet, le CE a jugé que « Afin de bénéficier d'un droit au séjour, il faut nécessairement avoir le droit d'entrer en Belgique. La reconnaissance du droit au séjour requiert dès lors non seulement le respect des conditions prévues par les articles 40bis, 40ter et 41 de la loi du 15 décembre 1980 précitée mais également l'absence d'interdiction d'entrée prise en vertu des articles 1<sup>er</sup> 8<sup>o</sup>, et 74/11, ou sur la base de l'article 43 de la même loi.*

*Or, en l'espèce, la partie adverse a fait l'objet d'une telle interdiction d'entrée, prise en vertu des articles 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, et 74/11 de la loi du 15 décembre 1980, d'une durée de trois ans qui, comme cela ressort de l'arrêt attaqué, est toujours en vigueur. Eu égard à l'existence de cette interdiction qui n'a été ni levée ni suspendue, la partie adverse ne peut bénéficier d'un droit au séjour même si, par ailleurs, les conditions prévues par les articles 40bis, 40ter et 41 de la loi du 15 décembre 1980 précitée sont réunies. » (CE, arrêt n°235.596 du 09/08/2016).*

*Dans ces circonstances, aucune demande de regroupement familial ne peut être introduite, tant que l'interdiction d'entrée n'est pas suspendue ou levée.*

*En outre, ne constituant pas un acte administratif, ce courrier n'est pas susceptible d'un recours en annulation auprès de votre Conseil ».*

3.2. En réponse à la note d'observations, la partie requérante fait valoir, dans son mémoire de synthèse, que la décision attaquée porte sur l'inexistence du titre de séjour du requérant, et qu'il s'agit en l'occurrence d'une décision individuelle prise en application de la loi du 15 décembre 1980, soit un acte destiné à créer, ou à empêcher la création, d'effets juridiques. Elle estime que la décision attaquée, qui considère la délivrance du certificat d'immatriculation et de la carte F comme illégale et donc inexistante, retire ainsi rétroactivement le titre de séjour du requérant, et soutient qu'un tel retrait ne peut être considéré autrement que comme une décision ayant des effets juridiques individuels, contre laquelle un recours peut être introduit auprès du Conseil de céans.

Elle ajoute que lorsque la partie défenderesse souhaite retirer un titre de séjour, comme en l'espèce, elle est tenue de respecter les conditions prévues par la loi à cet égard. Reproduisant le prescrit de l'article 52 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, elle soutient que ni la loi du 15 décembre 1980 ni l'arrêté royal précité ne prévoient la possibilité pour la partie défenderesse de retirer ou de considérer comme inexistante, par simple courrier, une attestation d'immatriculation ou une carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union.

3.3. D'emblée, 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, 2005-206, 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.

Tel est bien le cas de l'acte attaqué, qui estime que la carte F et l'attestation d'immatriculation ont été délivrées illégalement au requérant et sont dès lors « *considérées comme inexistantes* ». Il en résulte, en effet, qu'un tel acte a pour objet le retrait implicite de la décision ayant reconnu le droit de séjour du requérant, et partant, le retrait des carte F et attestation d'immatriculation, visées au point 1.3.

Par ailleurs, le Conseil relève, à la lecture de la note de synthèse du 16 août 2016, versée au dossier administratif – établie et signée par le même attaché que celui qui signe l'acte attaqué –, que la partie défenderesse semble avoir considéré que l'acte attaqué consiste bien en une décision, cette dernière faisant état d'une décision de « *refus de prise en considération* » de la demande visée au point 1.2.

Interpellée à l'audience quant aux circonstances de la délivrance de la carte F au requérant, le Conseil exposant s'interroger quant à la qualification exacte de ce qui lui apparaît, pour les raisons explicitées ci-dessus, être un acte attaquant, la partie défenderesse a déclaré ne pas avoir d'informations quant à celles-ci. Elle ne fait, en outre, pas d'autres observations quant à la qualification de l'acte attaqué, en réponse aux éléments ainsi relevés. Le Conseil renvoie, à cet égard, aux développements tenus au point 4.2.

Au vu de ce qui précède et du dossier administratif, le Conseil considère que l'acte attaqué constitue une décision individuelle au sens de l'article 39/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980. Partant, l'allégation de la partie défenderesse portant que « *le document attaqué n'est pas une décision administrative, mais un courrier explicatif* » ne peut être suivie.

3.4. Ensuite, en ce que la partie défenderesse semble invoquer l'absence d'intérêt légitime au recours en raison de l'existence, dans le chef du requérant, d'une interdiction d'entrée antérieure ni levée ni suspendue, le Conseil rappelle qu'il s'impose de tenir compte de l'enseignement de l'arrêt *Ouhrami* du 26 juillet 2017, rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne (dite ci-après la « CJUE »), relatif à la nécessité, en vue de ne pas compromettre l'objectif de la directive 2008/115, de ne pas laisser les interdictions d'entrée produire et cesser leurs effets à des moments divers fixés unilatéralement par les Etats membres par le biais de leur législation nationale (considérants 38 à 41). La Cour a notamment précisé à cet égard que « *[I]a prise d'effet d'une telle interdiction suppose ainsi que l'intéressé a, au préalable, quitté l'edit territoire* » (considérant 45) et que « *jusqu'au moment de l'exécution volontaire ou forcée de l'obligation de retour et, par conséquent, du retour effectif de l'intéressé dans son pays d'origine, un pays de transit ou un autre pays tiers, au sens de l'article 3, point 3, de la directive 2008/115, le séjour irrégulier de l'intéressé est régi par la décision de retour et non pas par l'interdiction d'entrée, laquelle ne produit ses effets qu'à partir de ce moment, en interdisant à l'intéressé, pendant une certaine période après son retour, d'entrer et de séjournier de nouveau sur le territoire des États membres. [...]* » (considérant 49).

Le Conseil observe dès lors que, bien que répondant par son arrêt *Ouhrami* à la question qui lui était posée de la détermination du moment de la durée de l'interdiction d'entrée (considérant 53), il apparaît à la lecture de l'ensemble des considérants dudit arrêt que le raisonnement tenu par la Cour indique plus fondamentalement la détermination du moment où l'interdiction d'entrée sort ses effets, de manière plus générale.

En l'occurrence, le requérant n'ayant pas quitté le territoire des Etats membres, l'interdiction d'entrée adoptée à son égard le 6 juillet 2014 n'a pas encore sorti ses effets.

Par ailleurs, le Conseil observe qu'après cette interdiction d'entrée, le requérant a introduit une demande de regroupement familial, ainsi qu'il ressort du point 1.3. ci-avant.

Le Conseil entend rappeler également que le caractère légitime ou non de l'intérêt doit se déduire des circonstances de l'espèce qui, lorsqu'elles paraissent répréhensibles, que ce soit sur le plan pénal ou moral, doivent conduire le juge à déclarer le recours irrecevable (voir C.E., 9 mars 2012, arrêt n°218.403).

Or, le requérant n'a pas commis d'illégalité en introduisant une demande de carte de séjour, postérieurement à l'interdiction d'entrée précitée (voir, en ce sens, C.E., 9 août 2016, arrêt n°235.598 ; C.E., 28 août 2018, ordonnance de non admissibilité n°12.983). En effet, la demande de reconnaissance d'un droit au séjour ne peut pas être considérée comme illégale, à défaut d'être interdite par la loi. Or, l'incidence de l'existence d'une interdiction d'entrée sur une demande de carte de séjour

de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, introduite ultérieurement, n'est pas prévue légalement. En outre, la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE) a jugé (dans l'arrêt du 8 mai 2018, K.A. e.a., C-82/16) qu'*« en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2008/115, les États membres sont tenus d'adopter une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire lorsque le ressortissant d'un pays tiers, qui a fait l'objet d'une décision de retour, n'a pas respecté son obligation de retour ou lorsqu'aucun délai pour un départ volontaire ne lui a été accordé, ce qui peut être le cas, conformément à l'article 7, paragraphe 4, de ladite directive, lorsque la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale. En ce qui concerne, premièrement, le non-respect de l'obligation de retour, il convient de relever qu'il est indifférent que l'interdiction d'entrée sur le territoire ait été adoptée pour un tel motif. En effet, pour les raisons exposées aux points 53 à 62 ainsi qu'aux points 79 et 80 du présent arrêt, un État membre ne peut refuser de prendre en considération une demande de séjour aux fins d'un regroupement familial, introduite sur son territoire par un ressortissant d'un pays tiers, au seul motif que, n'ayant pas respecté son obligation de retour, ce ressortissant séjourne irrégulièrement sur ledit territoire, sans avoir au préalable examiné s'il n'existe pas entre ce ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'Union, membre de sa famille, une relation de dépendance telle qu'elle impose de reconnaître audit ressortissant un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 TFUE [le Conseil souligne].*

Il y a lieu de rappeler encore que, d'une part, le droit de séjour dans l'État membre d'accueil, reconnu par l'article 20 TFUE au ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, découle directement de cet article et ne suppose pas que le ressortissant d'un pays tiers dispose déjà d'un autre titre de séjour sur le territoire de l'État membre concerné, et que, d'autre part, le bénéfice de ce droit de séjour devant être reconnu audit ressortissant d'un pays tiers dès la naissance de la relation de dépendance entre ce dernier et le citoyen de l'Union, ce ressortissant ne peut plus être considéré, dès ce moment et tant que dure cette relation de dépendance, comme en séjour irrégulier sur le territoire de l'État membre concerné, au sens de l'article 3, point 2, de la directive 2008/115 » (CJUE, 8 mai 2018, K.A. et al., C-82/16, § 86 à 89).

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

3.5. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

#### **4. Moyen soulevé d'office.**

4.1. A l'audience, après avoir exposé les raisons pour lesquelles il estimait devoir considérer que l'acte attaqué constitue un acte attaquable, et non un simple courrier explicatif, le Conseil soulève un moyen d'ordre public tiré de l'absence de base légale fondant la décision attaquée.

4.2.1. Tout d'abord, le Conseil rappelle que la carte F (de même que l'attestation d'immatriculation) du requérant a été considérée comme « inexistante » par la décision du 16 août 2016 qui constitue l'acte attaqué.

Ainsi que relevé sous le point 3.3., au vu des effets de cette décision, il y a lieu d'envisager l'acte attaqué comme étant une décision retirant implicitement le droit de séjour du requérant, fût-elle qualifiée de simple « courrier explicatif » constatant l'inexistence d'une carte F. Le Conseil précise, à toutes fins utiles, qu'il s'agit donc, en l'espèce, d'une décision de retrait d'un acte créateur de droit.

En outre, le Conseil observe que l'acte attaqué semble comporter également une décision refusant de prendre en considération la demande de regroupement familiale visée au point 1.2. Le Conseil rappelle, de surcroît, que dans la note de synthèse précitée du 16 août 2016, la partie défenderesse a considéré que l'acte attaqué constitue une décision de « *refus de prise en considération* ».

4.2.2. En toutes hypothèses, indépendamment de la qualification juridique de la décision attaquée - laquelle reste incertaine à la lecture de la teneur de celle-ci et en l'absence de précisions utiles de la

partie défenderesse à cet égard, lors de l'audience -, le Conseil ne peut que constater que la décision attaquée n'est fondée sur aucune base légale.

Or, le Conseil rappelle que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif au sens de l'article 1<sup>er</sup> doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement de la décision (C.E., arrêt n°223.089 du 2 avril 2013).

En l'espèce, la motivation de l'acte attaqué s'appuie, à l'exclusion de toute autre considération de droit ou de fait, sur la seule existence d'une interdiction d'entrée délivrée antérieurement au requérant (point 1.1.).

Partant, l'acte attaqué est dépourvu de base légale. En effet, aucune disposition législative ne prévoit la possibilité pour la partie défenderesse de refuser de prendre en considération une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois fondée sur l'article 40<sup>ter</sup> de la loi du 15 décembre 1980, en raison de l'existence d'une interdiction d'entrée antérieure. Le Conseil renvoie, pour le surplus, aux développements tenus au point 3.4. quant à ce.

4.3. Il résulte de ce qui précède que ce moyen d'ordre public est fondé, et suffit à justifier l'annulation de la décision entreprise. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les moyens développés par la partie requérante qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

## **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.**

Le « courrier informatif de non prise en considération daté du 16/08/2016 » est annulé.

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de cent quatre-vingt-six euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf décembre deux mille vingt-et-un par :

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

Mme E. TREFOIS, greffière.

La greffière, La présidente,

E. TREFOIS

N. CHAUDHRY