

Arrêt

n° 305 292 du 23 avril 2024
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître M. MEKOUAR
Boulevard de l'Empereur, 15/5
1000 BRUXELLES

Contre :

l'Etat belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

LA PRÉSIDENTE DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 juin 2023, par X, qui déclare être de nationalité marocaine, tendant à l'annulation de la décision d'« Instructions de retrait de séjour temporaire », prise le 25 mai 2023.

Vu le titre I^{er} *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 6 juillet 2023 avec la référence X

Vu l'arrêt interlocutoire n° 298 939 du 19 décembre 2023.

Vu le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 22 février 2024 convoquant les parties à l'audience du 19 mars 2024.

Entendue, en son rapport, E. MAERTENS, présidente de chambre.

Entendus, en leurs observations, Me M. MEKOUAR, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et M. ELJASZUK *loco* Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. La requérante serait arrivée sur le territoire belge le 15 octobre 2020, munie d'un passeport revêtu d'un visa étudiant (type D). Elle a été mise en possession d'une carte A prorogée jusqu'au 31 octobre 2022.

1.2. Le 19 octobre 2022, elle a introduit une demande de renouvellement de son autorisation de séjour temporaire en qualité d'étudiante. Le 14 novembre 2022, la Ville de Liège a prolongé la carte de séjour de la requérante jusqu'au 31 octobre 2023.

1.3. Le 25 mai 2023, la partie défenderesse a transmis au bourgmestre de la Ville de Liège un courrier donnant instruction de retirer le titre de séjour temporaire délivré à la requérante.

Ce courrier, notifié à la requérante le 8 juin 2023, constitue l'acte attaqué et est motivé comme suit :

« Concerne : [E.O.B.]
[...]

Objet : - demande d'autorisation de séjour transmise à nos services le 19.10.2022
- délivrance induite de la Carte A no [...]

Instructions de retrait de titre de séjour temporaire

Selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, lorsqu'un acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il doit être tenu pour inexistant ou encore lorsque cet acte a été suscité par des manœuvres frauduleuses, 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).

Veillez par conséquent procéder au retrait de la carte A reprise en objet

Veillez ne plus prendre d'autre initiative concernant cet étudiant, en dehors du retrait de la carte A.

Motif :

Toute demande d'autorisation de séjour ne remplissant pas l'ensemble des conditions (progression insuffisante : 9 crédits obtenus dans la formation de bachelier actuelle à l'issue de deux années d'études) doit être soumise à l'Office des étrangers. »

2. Exposé du moyen d'annulation

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 61/1/4 et 62 de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 104 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), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du « devoir de minutie et de prudence en tant que composantes du principe de bonne administration », de « l'erreur manifeste d'appréciation », du « principe *audi alteram partem* », et du « principe général relatif à la théorie du retrait des actes administratifs ».

Elle expose ensuite des considérations théoriques relatives à l'obligation de motivation formelle qui incombe à l'autorité administrative, au principe de proportionnalité, au devoir de minutie et résume la motivation de la décision attaquée.

2.1.1. Dans une première branche, elle soutient que « la décision contestée n'indique pas sur quelle disposition normative, la décision contestée a été adoptée » et que « ce faisant, il lui est impossible de vérifier la légalité de la décision de retrait de son titre de séjour ».

Elle constate également que « la décision contestée indique qu'une décision de retrait d'un acte administratif peut se faire sans limite de temps, en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat lorsque cette décision est consécutive à des manœuvres frauduleuses ou est entachée d'une telle irrégularité qu'elle doit être considérée comme inexistant » avant de relever que « la partie adverse n'indique pas quelles manœuvres frauduleuses auraient été constatées ou quelle irrégularité fondamentale frapperait la décision lui ayant accordé à la partie requérante son dernier titre de séjour ».

Elle conclut que « la partie adverse a manqué à son obligation de motivation formelle et commis une erreur manifeste d'appréciation ».

2.1.2. Dans une deuxième branche, après avoir rappelé les articles 61/1/4 de la loi du 15 décembre 1980 et 104 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, elle indique que, selon cette seconde disposition, « lorsque le Ministre ou son délégué compte mettre un terme au titre de séjour d'un étudiant ou refuser le renouvellement de celui-ci, il a la possibilité de lui permettre de faire valoir ses observations » et que « dans ce cas, l'étudiant dispose d'un délai de 15 jours pour faire valoir ses observations ». Elle avance que « pourtant, la demande d'information envoyée à la partie requérante a été notifiée le même jour que le retrait de son titre de séjour » et estime qu'« en conséquence, la demande d'information était inutile dès lors qu'elle n'a pas été communiquée dans des délais utiles », avant de conclure que « la partie adverse a violé l'article 104§3 de l'arrêté royal du 08.10.1981 lu en combinaison avec l'article 61/1/4 de la loi du 15.10.1980 ».

Rappelant le principe de prudence et l'obligation de minutie et exposant des considérations jurisprudentielles relatives au droit d'être entendu ainsi qu'à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union

européenne, elle considère que « la décision de retrait du séjour de la partie requérante rentre dans le champ d'application du droit européen et notamment de la Directive 2016/801 du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair » et qu'« il ressort de la décision contestée que la partie requérante n'a pas été auditionnée avant l'adoption de la décision la demande d'information lui ayant été communiquée en même temps que la décision contestée ». Elle avance que « la nécessité d'auditionner la partie requérante est d'autant plus fondamentale que la partie adverse semble lui reprocher des manœuvres frauduleuses non spécifiées dans la décision contestée » et conclut qu'« en adoptant la décision contestée sans offrir à la partie requérante la possibilité d'offrir ses observations, la partie adverse a violé l'obligation d'audition préalable et manqué à son devoir de prudence et de minutie ».

2.1.3. Dans une troisième branche, après avoir reproduit l'article 61/1/4, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980, la partie requérante constate que « la partie adverse n'avance aucune manœuvre frauduleuse qui aurait été utilisée par la partie requérante pour obtenir son titre de séjour » et estime qu'« en retirant le titre de séjour de la partie requérante, la partie adverse a violé l'article 61/1/4, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 15.12.1980 ». Elle soutient que « la décision de retrait du titre de séjour de la partie requérante devait respecter les conditions du retrait d'un acte administratif telles que rappelées par le Conseil d'Etat » dans son arrêt n° 223.533 du 21 mai 2013, à savoir d'une part, « il faut que la décision soit irrégulière, et donc que le retrait soit justifié par la nécessité de mettre fin à une illégalité » et d'autre part, « qu'il soit opéré dans le délai de recours pour excès de pouvoir ».

Elle relève que « la décision contestée retire une décision créatrice de droit et ce plusieurs mois après sa notification à la partie requérante et qu'elle soit devenue définitive » et considère que « la décision de retrait du titre de séjour de la partie requérante en dehors des délais autorisés par la théorie du retrait des actes administratifs », avant de conclure que « la partie adverse a violé le principe général relatif à la théorie de retrait des actes administratifs ».

3. Discussion

3.1.1. Sur le moyen unique, toutes branches réunies, le Conseil rappelle que l'article 61/1/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 dispose que : « *Le ministre ou son délégué peut mettre fin à une autorisation de séjour en qualité d'étudiant ou refuser une demande de renouvellement d'une telle autorisation, introduite conformément à l'article 61/1/2, dans les cas suivants: [...]*

6° l'étudiant prolonge ses études de manière excessive; [...]

Le Roi détermine les cas dans lesquels l'étudiant est réputé prolonger ses études de manière excessive, tel que visé à l'alinéa 1^{er}, 6° ».

L'article 104 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 prévoit, quant à lui, que « *§ 1^{er}. En vertu de l'article 61/1/4, § 2, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi, le Ministre ou son délégué peut mettre fin à l'autorisation de séjour en qualité d'étudiant ou refuser une demande de renouvellement de cette autorisation introduite conformément à l'article 61/1/2 de la loi, si l'étudiant, compte tenu de ses résultats, prolonge ses études de manière excessive, notamment lorsque :*

1° l'autorisation de séjour lui a été accordée pour suivre une formation de graduat, de brevet d'enseignement supérieur ou de bachelier et il n'a pas obtenu au moins 45 crédits à l'issue de ses deux premières années d'études ; [...]

§ 2. Pour l'application du paragraphe 1^{er}, afin d'évaluer le nombre de crédits, il est tenu compte uniquement:

1° des crédits obtenus dans la formation actuelle;

2° des crédits obtenus dans les formations précédentes et pour lesquelles une dispense a été octroyée dans la formation actuelle ».

Le Conseil rappelle enfin que l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante. L'obligation de motivation formelle n'implique que l'obligation d'informer la partie requérante des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fut-ce de façon implicite, mais certaine, aux arguments essentiels de l'intéressé (C.E., 29 nov. 2001, n° 101.283 ; C.E., 13 juil. 2001, n° 97.866). 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. Quant à ce contrôle, le Conseil souligne en outre que, dans le cadre du contrôle de légalité, il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle n'a pas donné desdits faits, dans la motivation tant

matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui procède d'une erreur manifeste d'appréciation (cf. dans le même sens : C.E., 6 juil. 2005, n°147.344).

3.1.2. En l'espèce, le Conseil observe que l'administration communale de Liège a renouvelé, en date du 14 novembre 2022, la carte de séjour temporaire en qualité d'étudiante de la requérante, suite à sa demande de renouvellement introduite le 19 octobre 2022. En date du 25 mai 2022, la partie défenderesse a estimé que cette carte avait été indûment accordée à la requérante et elle a donné instruction au bourgmestre de la Ville de Liège de procéder au retrait de cette carte de séjour.

La décision attaquée est fondée sur le constat selon lequel « *Toute demande d'autorisation de séjour ne remplissant pas l'ensemble des conditions (progression insuffisante : 9 crédits obtenus dans la formation de bachelier actuelle à l'issue de deux années d'études) doit être soumise à l'Office des étrangers* ». Cette motivation, qui se vérifie à l'examen du dossier administratif, n'est pas contestée par la partie requérante, qui se contente de reprocher à la partie défenderesse de ne pas indiquer la base légale sur laquelle elle fonde la décision entreprise. Or, dans sa requête, la partie requérante identifie bien l'article 61/1/4 de la loi du 15 décembre 1980, dont elle invoque la violation, comme étant la base légale applicable en l'espèce. Ainsi, s'il est vrai que la partie défenderesse ne mentionne pas précisément cette disposition, la partie requérante n'en est pas lésée, puisqu'elle indique avoir compris la référence à cette base légale.

En tout état de cause, la décision attaquée consiste en une décision de retrait de la carte de séjour indûment octroyée à la requérante par le bourgmestre de la Ville de Liège et non une décision de retrait de son autorisation de séjour ou de refus de renouvellement de celle-ci. Le Conseil rappelle qu'il convient à cet égard de distinguer l'autorisation de séjour, octroyée à un étranger par la partie défenderesse, du titre de séjour, qui matérialise cette autorisation.

Le Conseil d'Etat a rappelé, dans son arrêt n° 254.712 du 10 octobre 2022, que « *L'acte créateur de droit est celui par lequel l'autorité confère, en vertu d'une compétence discrétionnaire qu'une norme lui attribue, un droit qu'elle a le pouvoir de créer et qui ne préexiste pas à sa décision. En l'espèce, en octroyant une carte de séjour au requérant en vertu de l'article 52, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'autorité communale n'a pas accordé, en vertu d'une compétence discrétionnaire qu'une norme lui attribue, un droit qu'elle avait le pouvoir de créer et qui ne préexistait pas à sa décision.*

En effet, cette disposition 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. L'adoption de ces deux actes reconnaîtifs de droit est nécessaire pour que le titulaire du droit au séjour puisse l'exercer.

L'octroi du titre de séjour au requérant par l'autorité communale est donc un acte reconnaîtif de droit mais non un acte créateur de droit. Le Conseil du contentieux des étrangers a dès lors décidé légalement que la délivrance de ce titre de séjour n'était pas un acte créateur de droit et que la violation des règles régissant le retrait des actes irréguliers créateurs de droit n'était pas établie. Le principe général du droit du retrait des actes administratifs ne s'oppose pas à ce qu'un acte reconnaîtif de droit irrégulier soit retiré à tout moment ». Le Conseil estime que cette jurisprudence est applicable par analogie au cas d'espèce.

En l'occurrence, il ressort de l'acte attaqué ainsi que de l'examen du dossier administratif que la Ville de Liège a octroyé à la requérante une carte de séjour en qualité d'étudiante alors que celle-ci n'avait obtenu que 9 crédits dans la formation de bachelier suivie, à l'issue de deux années d'études. Or, l'article 103, §2, alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 prévoit que « [...] L'administration communale transmet sans délai à l'Office des étrangers la demande accompagnée des documents produits par l'étudiant.

Le bourgmestre ou son délégué peut également renouveler immédiatement le titre de séjour si :

1° l'étudiant a présenté tous les documents requis dans le délai prévu à l'alinéa 1er et au paragraphe 3

2° et il remplit toutes les conditions visées au paragraphe 1er

3° et il ne prolonge pas ses études de manière excessive, comme le prévoit l'article 104. [...] » (le Conseil souligne).

Le cinquième paragraphe de cette disposition prévoit que « *Si la demande est recevable, le Ministre ou son délégué prend une décision et la notifie à l'étudiant dans un délai de nonante jours suivant la délivrance de l'accusé de réception, visé au paragraphe 2. Ceci s'applique sous réserve des dispositions du paragraphe 2, alinéa 3* » (le Conseil souligne).

Dès lors que la requérante n'a pas obtenu au moins 45 crédits à l'issue de ses deux premières années d'études, tel que prévu par l'article 104, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, reproduit ci-dessus,

celle-ci prolonge ses études de manière excessive et se trouve, par conséquent, dans le cas visé à l'article 61/1/4, § 2, 6°, de la loi du 15 décembre 1980. Ainsi, si la requérante s'est vu délivrer une carte de séjour par l'administration communale, il est manifeste que la délivrance de ce document s'est opérée par erreur, dès lors qu'elle ne remplit pas les conditions mises à l'obtention d'une autorisation de séjour conformément aux développements qui précèdent. Il apparaît également que, dans le cas d'espèce, l'autorité communale était tenue de transmettre la demande de renouvellement d'autorisation de séjour à la partie défenderesse pour examen avant de lui octroyer une nouvelle carte de séjour.

Il résulte de ce qui précède que la délivrance d'un document de séjour à la requérante ne crée, dans son chef, aucun droit à une autorisation de séjour, quelle qu'elle soit dès lors que l'autorité communale ne dispose en l'occurrence 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 cette dernière dans le cadre de son pouvoir d'appréciation en la matière.

La partie requérante reste en défaut, dans sa requête, de démontrer en quoi, dans ces circonstances, la seule délivrance de ce titre de séjour constituerait un acte créateur de droit. Partant, les développements relatifs à la théorie du retrait des actes administratifs ne peuvent être retenus à défaut de reposer sur une prémisse exacte, à savoir l'existence d'un acte créateur de droits.

3.2. Quant à la violation alléguée du droit d'être entendu et du principe *audi alteram partem*, le Conseil constate que la partie requérante opère une confusion lorsqu'elle reproche à la partie défenderesse de ne pas avoir entendu la requérante avant de procéder au retrait de son titre de séjour. En effet, l'acte attaqué n'est pas une décision de refus de renouvellement de son autorisation de séjour, mais un retrait de la carte de séjour délivrée indûment par l'administration communale afin que la partie défenderesse puisse examiner la demande de renouvellement introduite par la requérante au vu des éléments présents dans son dossier. Cela justifie également la notification, le même jour, du courrier informant la requérante de l'intention de la partie défenderesse de refuser ladite demande de renouvellement et de lui délivrer un ordre de quitter le territoire, et l'invitant à faire valoir tout élément qu'elle estime pertinent à cet égard.

En tout état de cause, le Conseil constate que la partie requérante reste en défaut de préciser un tant soit peu dans sa requête les éléments complémentaires que la requérante aurait pu faire valoir si cette dernière avait été entendue avant la prise de la décision attaquée. Dès lors, le Conseil estime que la partie requérante reste en défaut de démontrer l'existence d'éléments qu'elle aurait pu porter à la connaissance de la partie défenderesse lors de la prise de la décision attaquée et de démontrer en quoi « *la procédure administrative en cause aurait pu aboutir à un résultat différent* » de sorte qu'elle n'établit pas que le droit d'être entendu de la requérante aurait été violé.

3.3. 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.

4. 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^{er}

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 vingt-trois avril deux mille vingt-quatre par :

E. MAERTENS, présidente de chambre,

A. KESTEMONT, greffière.

La greffière,

La présidente,

A. KESTEMONT

E. MAERTENS