

Arrêt

n° 305 422 du 24 avril 2024
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître K. MELIS
Rue des Tanneurs 58-62
1000 BRUXELLES

Contre :

1. la Commune de BRUXELLES, représentée par son Bourgmestre
2. l'Etat belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 mars 2023, par X, qui déclare être de nationalité guinéenne, tendant à l'annulation de la décision de non prise en considération d'une demande d'admission au séjour, prise le 24 janvier 2023.

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 le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 5 mars 2024 convoquant les parties à l'audience du 27 mars 2024.

Entendu, en son rapport, J.-C. WERENNE, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me K. MELIS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Monsieur O. FALLA, attaché, qui comparaît pour la deuxième partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

Le 27 mai 2020, la requérante, de nationalité guinéenne, a introduit une demande de regroupement familial sur la base des articles 10 et 12 bis de la loi du 15 décembre 1980, combinés à l'article 23 de la directive 2011/95/CE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale.

Le 5 mars 2021, elle a introduit une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, laquelle a donné lieu à une autorisation de séjour temporaire en date du 12 février 2021. Le 22 août 2022, la partie requérante a introduit une demande de renouvellement de cette dernière autorisation de séjour.

Le 24 janvier 2023, l'administration communale a, sur la base d'instructions de l'Office des Etrangers, pris une décision de non prise en considération de la demande de regroupement familial introduite sur la base

des articles 10 et 12 bis de la loi du 15 décembre 1980 combinés avec l'article 23 de la directive 2011/95/CE du 13 décembre 2011. Cette décision constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« Cette demande n'est pas prise en considération et n'est pas transmise au Ministre ou à son délégué au motif que l'étranger ne produit pas à l'appui de sa demande tous les documents visés aux articles 10 §§1er à 3 et 12bis §§1er et 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à savoir :

O L'intéressée n'est pas en possession d'un passeport en cours de validité conformément à l'article 26/1, § 1^{er}, alinéa 1, 1^o, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 : défaut de production d'un passeport national valable.

O L'intéressée ne fait pas partie d'une des catégories prévues à l'article 10, §1^{er}, 1^o à 7^o de la loi du 15.12.1980 :

En effet, elle invoque l'article 10 §1^{er} 7^o de la loi. Toutefois, cette disposition ne s'ouvre qu'à l'égard de parents d'enfants mineurs reconnus réfugiés en Belgique et pour autant que ses enfants soient entrés dans le Royaume sans être accompagné d'un étranger majeur responsable de lui par la loi et n'ait pas été effectivement pris en charge par une telle personne pour la suite. Ce qui fait défaut en l'espèce. En effet, [B., D.D.] est née en Belgique. Elle était donc en présence d'un majeur responsable d'elle par la loi.

O L'intéressée ne produit pas tous les documents attestant qu'il remplit les conditions mises à son séjour :

o la preuve que l'étranger rejoint dispose d'une assurance-maladie couvrant les risques en pour lui-même et les membres de sa famille : défaut

o un extrait de casier judiciaire établi dans les 6 mois précédent la demande : défaut de production d'un casier judiciaire au pays d'origine.»

2. Défaut de la première partie défenderesse

N'étant ni présente ni représentée à l'audience du 27 mars 2024, la première partie défenderesse, dûment convoquée, est censée acquiescer au recours, en application de l'article 39/59, § 2, de la loi du 15 décembre 1980.

L'acquiescement présumé ne peut toutefois signifier que le Conseil devrait annuler la décision attaquée 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 du contentieux des étranges (ci-après : le Conseil) doit, en effet, vérifier si l'autorité administrative dont émane la décision attaquée, n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle n'a pas donné une interprétation desdits faits qui procède d'une erreur manifeste d'appréciation et n'a pas, à cet égard, violé des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité ou commis un excès ou détournement de pouvoir.

En conséquence, le Conseil doit procéder à ce contrôle de légalité à l'égard de l'acte attaqué, malgré le défaut de la première partie défenderesse à l'audience.

3. Exposé du moyen unique d'annulation

La partie requérante prend un moyen unique tiré de la violation « des articles 23 à 25 de la Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13.12.2011, de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...), des articles 10 et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'article 26/1 de l'arrêté royal du 8.10.1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et des principes de bonne administration, notamment l'obligation de statuer en prenant en considération l'ensemble des éléments du dossier. ».

Dans une première branche du moyen, la partie requérante rappelle que dans sa demande de regroupement familial, « la requérante invoquait également à l'article 23 de la directive 2011/95/CE du 13.12.2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour bénéficier d'une protection internationale ».

Elle précise que « si la loi du 15.12.1980 ne prévoit pas expressément de droit au regroupement familial des auteurs d'enfants réfugiés autres que non accompagnés, ce droit découle de l'application directe de l'article 23 de la directive 2011/95/CE du 13.12.2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou apatrides pour bénéficier d'une protection internationale (...). Elle reproduit cette disposition et un extrait de l'arrêt Ahmedbekova rendu par la CJUE le 4 octobre 2018.

Elle estime que la directive impose aux Etats membres une obligation de résultat pour que les membres de la famille d'un bénéficiaire d'un statut de réfugié puissent prétendre aux avantages listés de l'article 24 à l'article 35 de ladite directive.

Elle reproduit l'exposé des motifs qui transpose la directive à cet égard et estime que la notion de membre de famille au sens de l'article 23 de la directive 2011/95 est plus large que les membres de famille visés par l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980.

Elle en conclut que l'article 23 de la directive 2011/95 n'est pas complètement transposé en droit belge. Elle indique que l'article 9bis de la loi du 15 décembre ne constitue pas non plus une transposition de l'article 23 de la directive car cet article « a trait à une autorisation (et non une admission – avec une appréciation discrétionnaire dans le chef de l'autorité) au séjour, avec des conditions de recevabilité et de fond propres (...) ».

Elle reproduit l'extrait d'une intervention du GAMS : « comment peut-on demander au parent d'un enfant reconnu réfugié sur base d'une crainte d'excision, de signer un engagement sur l'honneur (avec implications sur le plan de la loi pénale en cas de non-respect) de protéger son enfant d'une excision (...) sans lui donner les moyens de cette responsabilité (...) ».

Elle estime que « l'absence d'une transposition complète de l'article 23 de la directive, celui-ci suffit à conférer aux membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale un droit automatique au regroupement familial sur pied des dispositions existantes de la loi, à savoir les articles 10 et 12 bis. Ce droit découle de l'effet direct de l'article 23.2 de la directive 2011/95. (...) Il découle de l'ensemble de ces éléments qu'à défaut pour le législateur belge d'avoir prévu dans la loi du 15.12.1980 un statut sui generis permettant aux membres de famille d'un bénéficiaire de la protection internationale de bénéficier de ces avantages, le seul statut donnant au membre de la famille l'accès à ces droits, et donc permettant d'appliquer le droit national, et donc les articles 10 et suivants de la loi du 15.12.1980, en conformité avec l'article 23 de la directive 2011/95, avec en conséquence l'octroi d'un droit de séjour automatique en application des dispositions relatives au regroupement familial des étrangers, lus en combinaison avec cette disposition ».

Elle relève que la première partie défenderesse s'abstient de répondre à l'ensemble de ces éléments. Elle se réfère à cet égard à l'arrêt n° 27966 (sic) rendu par le Conseil le 27 octobre 2022. Elle considère que le courrier reçu et daté du 10 janvier 2023 imposant la production de documents complémentaires constitue la preuve qu'une demande d'autorisation de séjour introduite sur base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 est précaire. Elle considère que la décision querellée viole l'article 23 de la directive précitée, les articles 10 et 12bis de la loi lus en combinaison avec cette disposition, et son obligation de motivation.

Dans une deuxième branche du moyen, la partie requérante reproche à la première partie défenderesse ses motifs relatifs aux conditions prétendument non remplies.

Elle rappelle premièrement qu'une « demande de regroupement familial concernant une personne réfugiée introduite dans l'année de sa reconnaissance est soumise à des conditions plus favorables dans l'article 10, et la preuve de l'assurance maladie n'est pas exigée (...) ». Deuxièmement, elle explique que les articles 10 et 12 bis n'exigent pas la production d'un casier judiciaire. Enfin, concernant la production d'un passeport national, prévue par l'article 26/1 de l'arrêté royal du 15.12.1980, les parties adverses prévoient une condition qui n'est pas prévue par la loi. Elle rappelle que la Cour de justice de l'Union européenne a prévu que cette production d'un passeport doit être relativisée lorsque l'identité est prouvée d'une autre manière. Elle cite à cet égard, l'arrêt MRAX rendu par la CJUE le 25 juillet 2002 et l'arrêt OULANE rendu par la même juridiction le 17 février 2005. Elle explique ainsi que la requérante était encore en cours de procédure d'asile lorsqu'elle a introduit sa demande de regroupement familial et a pu produire une copie de sa carte d'identité nationale. Elle rappelle également qu'il est de notoriété publique que la Guinée a suspendu toute délivrance de passeport depuis début 2022. Elle ajoute que l'ambassade confirme cette impossibilité par une attestation personnalisée. Elle ajoute que « l'identité de la requérante n'a au demeurant jamais été remise en cause par les instances d'asile, ni par l'Office des Etrangers qui lui a accordé, sur base de ce document d'identité, un titre de séjour 9bis ».

4. Discussion

4.1. Sur le moyen unique, pris en ses deux branches ainsi circonscrites, le Conseil rappelle que l'article 23 de la directive 2011/95/UE dispose ce qui suit :

« Maintien de l'unité familiale

1. Les États membres veillent à ce que l'unité familiale puisse être maintenue.
2. Les États membres veillent à ce que les membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale qui, individuellement, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir cette protection puissent prétendre aux avantages visés aux articles 24 à 35, conformément aux procédures nationales et dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique personnel du membre de la famille.
3. Les paragraphes 1 et 2 ne sont pas applicables lorsque le membre de la famille est ou serait exclu du bénéfice de la protection internationale en application des chapitres III et V.
4. Nonobstant les paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent refuser, limiter ou retirer les avantages qui y sont visés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.
5. Les États membres peuvent décider que le présent article s'applique aussi aux autres parents proches qui vivaient au sein de la famille à la date du départ du pays d'origine et qui étaient alors entièrement ou principalement à la charge du bénéficiaire d'une protection internationale. »

L'article 24 de la directive 2011/95/UE, intitulé « Titre de séjour », dispose ce qui suit :

- « 1. Dès que possible après qu'une protection internationale a été octroyée, les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent, et sans préjudice de l'article 21, paragraphe 3. Sans préjudice de l'article 23, paragraphe 1, il peut être délivré aux membres de la famille des bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période de moins de trois ans et renouvelable.
2. Dès que possible après qu'une protection internationale a été octroyée, les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire et aux membres de leur famille un titre de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable pour une période d'au moins deux ans, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent ».

L'article 23 de la directive 2011/95/UE consacre un droit à l'unité de la famille pour les membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale, qui, individuellement, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir cette protection (cf. arrêt du Conseil, rendu en assemblée générale, n°230 068, le 11 décembre 2019). Cette disposition précise que le statut de séjour comprend un certain nombre de droits, dont l'octroi d'un titre de séjour valable pour une période de trois ans, en l'espèce, et l'octroi de documents de voyage. Elle s'abstient cependant d'en préciser le fondement et renvoie aux procédures nationales pour sa mise en œuvre pratique. Toutefois, cette disposition n'impose pas aux Etats membres d'octroyer aux membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale le même statut qu'à ce dernier. Il en découle, en effet, que la directive 2011/95/UE « se limite à imposer aux États membres d'aménager leur droit national de manière à ce que les membres de la famille, au sens visé à l'article 2, sous j), de ladite directive, du bénéficiaire d'un tel statut puissent, s'ils ne remplissent pas individuellement les conditions pour l'octroi du même statut, prétendre à certains avantages, qui comprennent notamment la délivrance d'un titre de séjour, l'accès à l'emploi ou l'accès à l'éducation et qui ont pour objet de maintenir l'unité familiale. [...] L'article 3 de la directive 2011/95 doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre de prévoir, en cas d'octroi, en vertu du régime instauré par cette directive, d'une protection internationale à un membre d'une famille, d'étendre le bénéfice de cette protection à d'autres membres de cette famille, pour autant que ceux-ci ne relèvent pas d'une cause d'exclusion visée à l'article 12 de la même directive et que leur situation présente, en raison du besoin de maintien de l'unité familiale, un lien avec la logique de protection internationale » (CJUE, 4 octobre 2018, affaire C-652/16, §§ 68 et 74. Voy. également CJUE, 9 novembre 2021, affaire C-91/20).

4.2. En l'espèce, à l'appui de la demande visée au point 1., la partie requérante s'est prévalué de l'article 23 de la directive 2011/95/UE et des articles 10 et 12bis de la loi du 15 décembre 1980. Dans un courrier daté du 27 mai 2020 adressé à la seconde partie défenderesse « via l'administration communale de Molenbeek

Saint-Jean », elle explique les raisons pour lesquelles elle entend se prévaloir, en droit, de cette disposition de la directive 2011/95/UE :

« L'absence d'une transposition complète de l'article 23 de la directive, celui-ci suffit à conférer aux membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale un droit automatique au regroupement familial sur pied des dispositions existantes de la loi, à savoir les articles 10 et 12bis. » En limitant les bénéficiaires au conjoint, à l'enfant mineur et au parent d'un MENA, l'article 10 précité n'a toutefois pas transposé la Directive Qualification de manière complète. En effet, dans la définition de « membre de la famille » repris à la Directive précitée, figure le parent d'un mineur qui a obtenu une protection, sans qu'aucune distinction soit faite selon que l'enfant mineur était ou non accompagné lors de son arrivée en Belgique. Il en résulte que le parent d'un mineur accompagné reconnu réfugié doit également être admis au séjour. En effet, dès lors qu'en modifiant l'article 10 précité, la Belgique n'a pas mis en œuvre son droit afin de se conformer de manière complète à la Directive Qualification, Madame [D.A.] peut tout de même se prévaloir de l'article 23 précité dès lors que la transposition devait être faite pour le 21.12.2013 au plus tard (article 39 de la Directive Qualification). L'article 41 de la directive précise d'ailleurs que « Les articles 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 et 35 sont applicables à partir du 22 décembre 2013 », ce qui plaide pour une application directe de cette disposition. De plus, le délai de transposition étant expiré, il est clair que ces dispositions sont désormais directement invocables pour les aspects qui n'ont pas fait l'objet d'une transposition, comme c'est le cas en partie de l'article 23. [...] Afin de produire un effet direct, les dispositions de la directive doivent donc être précises et inconditionnelles. L'accès, pour les membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale, aux avantages visés aux articles 24 à 35 est précis et inconditionnel, en ce qu'il est expressément visé la délivrance d'un titre de séjour, l'accès à l'emploi ou l'accès à l'éducation et qui ont pour objet de maintenir l'unité familiale. Dans ce contexte, l'article 23 étant suffisamment clair, précis et inconditionnel, et le délai de transposition étant dépassé, il y a lieu de considérer que Madame [D.A.] est fondée à se prévaloir de son effet direct en droit belge, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne (voir notamment CJCE, Van Gend en Loos, 5 février 1963, 26/62 : CJUE, Van Duyn, 4 décembre 1974, 41/74). Il s'agit de l'effet direct vertical d'une directive non transposée, une fois la date de transposition expirée ».

4.3. La motivation de l'acte attaqué et les dossiers administratifs, montrent que les parties défenderesses ont uniquement examiné la demande de regroupement familial sous l'angle des conditions visées aux articles 10 et 12bis de la loi du 15 décembre 1980, et ont conclu que la requérante

« ne fait pas partie d'une des catégories prévues à l'article 10, §1 er à 7° de la loi du 15.12.1980 ».

Ce faisant, elles ont manqué à leur obligation de motivation formelle des actes administratifs, puisqu'elles ont interprété erronément le fondement de la demande de la partie requérante.

4.4. Le Conseil est d'avis que les parties défenderesses auraient dû constater l'effet direct de l'article 23.1 de la directive 2011/95/UE, qui n'a pas été transposé en droit belge dans le délai requis par la directive, soit au plus tard le 21 décembre 2013 (conformément à son article 39). Les directives sont susceptibles d'avoir un effet direct, lorsqu'elles obligent les Etats membre à adopter un comportement déterminé, par un libellé des dispositions suffisamment clair, précis, et inconditionnel pour être créateur de droits subjectifs dans le chef du citoyen, ce qui est le cas en l'espèce.

Dès lors, la partie requérante pouvait revendiquer le bénéfice des avantages visés aux articles 24 à 35 de cette directive. Partant, il convient de se livrer à une interprétation du droit belge qui soit conforme à l'article 23 de la directive 2011/95/UE et à la finalité de cette directive, en l'occurrence le maintien de l'unité familiale des réfugiés. La CJUE a déjà rappelé qu'il est

« de jurisprudence constante que, en appliquant le droit interne, les juridictions nationales sont tenues de l'interpréter dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive en cause pour

atteindre le résultat visé par celle-ci et, partant, se conformer à l'article 288, troisième alinéa, TFUE. Cette obligation d'interprétation conforme du droit national est en effet inhérente au système du traité FUE en ce qu'elle permet aux juridictions nationales d'assurer, dans le cadre de leurs compétences, la pleine efficacité du droit de l'Union lorsqu'elles tranchent les litiges dont elles sont saisies. Le principe d'interprétation conforme requiert en outre que les juridictions nationales fassent tout ce qui relève de leur compétence en prenant en considération l'ensemble du droit interne et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci, afin de garantir la pleine effectivité de la directive en cause et d'aboutir à une solution conforme à la finalité poursuivie par celle-ci » (CJUE., 24 mai 2012, affaire C-97/11, §§ 28 et 29).

4.5. Lors des plaidoiries, la deuxième partie défenderesse s'en remet à l'appréciation du Conseil de céans.

4.6. Il ressort de ce qui précède que le moyen est, dans cette mesure, fondé et suffit à justifier l'annulation de la décision attaquée. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres développements de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

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

Article unique

La décision de non prise en considération d'une demande d'admission au séjour, prise le 24 janvier 2023, est annulée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-quatre avril deux mille vingt-quatre par :

J.-C. WERENNE, président f.f., juge au contentieux des étrangers,

A. KESTEMONT, greffière.

La greffière, Le président,

A. KESTEMONT J.-C. WERENNE