CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.439 du 16 juillet 2024

A. 231.588/VI-21.840

En cause : **M. H.**,
ayant élu domicile chez
M^e Marc DEMOL, avocat,
avenue des Expositions 8A
7000 Mons,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Michel KAISER et
Arnaud PICQUE, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 août 2020, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 16 juin 2020 confirmant une décision de refus de demande de sa carte professionnelle.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^me Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 mars 2024.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. David De Roy, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Marc Demol, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Pierre Bellemans *loco* M^e^ Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits

1. À la suite d'une demande introduite le 29 août 2016, le requérant, de nationalité tunisienne, a obtenu une carte professionnelle, valable du 1^er^ août 2017 au 31 juillet 2019, l'autorisant à exercer, en qualité de travailleur indépendant, l'activité de gérant de la SRL H., active dans la location et l'acquisition d'immeubles. Sur la base de cette autorisation, il a été autorisé au séjour temporaire sur le territoire et s'est vu délivrer une carte A valable jusqu'au 31 octobre 2019.

2. Le 24 juillet 2019, il a introduit auprès du guichet d'entreprise Partena à Mons une demande de renouvellement de sa carte professionnelle, ce qui lui a été refusé par une décision émanant du « Service public de Wallonie économie, emploi, formation et recherche », qui lui a été notifiée par un courrier daté du 23 décembre 2019.

3. Selon les termes de l'acte attaqué, le requérant a formé un recours contre cette décision auprès de la Ministre de l'Emploi, le 23 janvier 2020.

4. Le 21 février 2020, le requérant a adressé à la Ministre un complément d'information concernant son recours.

5. Par un arrêté du 16 juin 2020, la Ministre de l'Emploi a déclaré ce recours irrecevable et, par voie de conséquence, a confirmé le refus de renouvellement de la carte professionnelle aux termes d'une décision ainsi motivée :

« […]
Considérant que Monsieur [M.H.] a sollicité l'octroi de sa demande de carte professionnelle en date du 24/07/2019 en vue d'être gérant de la [SRL H.] […] ;
Que celle-ci a été refusée en date du 26/12/2019 ;
Considérant que Monsieur [M.H.] a introduit personnellement un recours en date du 23/01/2020 contre la décision de refus susvisée ;
Que doivent s'appliquer, en l'espèce, l'article 8, alinéa 1er, de la loi du 19 février 1965 précitée et l'article 11/1, § 1er, de l'arrêté royal du 02 août 1985 portant exécution de cette même loi, lesquels prévoient respectivement que "lorsque l'étranger séjourne déjà en Belgique, il doit séjourner légalement pour pouvoir introduire le recours visé aux articles 6 et 7"et que "l'étranger qui séjourne à l'étranger et à qui la carte professionnelle est refusée ou retirée, introduit le recours visé à l'alinéa 1er par l'intermédiaire d'un mandataire" ;
Que le recours introduit contre la décision de refus de la demande de carte professionnelle du requérant est signé par Monsieur [M.H.] en personne ;
Qu'en application combinée des deux articles précités, le recours doit en effet être déclaré irrecevable, compte tenu qu'en l'espèce le recours a été personnellement introduit, par pli recommandé, par Monsieur [M.H.] et qu'il apparaît après consultation du Registre national, qu'à la date de l'introduction dudit recours que l'intéressé ne disposait pas d'un titre de séjour légal en Belgique ;
Considérant que, subsidiairement, en date du 21/02/2020, un complément d'information est parvenu à l'Administration expédié par le conseil de Monsieur [M.H.], Me Marc DEMOL ;
Qu'en effet, l'article 11/1 § 2 de la loi précitée autorise le requérant à introduire des documents supplémentaires dans un délai de maximum un mois après la date d'introduction du recours ;
Que, toutefois, ces documents ne peuvent être pris en compte puisque le recours est introduit (sic) est irrecevable.
Arrête :
Article 1er. Le présent recours, introduit en date du 23/01/2020, est irrecevable pour les motifs invoqués ci-dessus.
Article 2. La demande de renouvellement de carte professionnelle de Monsieur [M.H.] est donc refusée en application de l'article 8 de la loi du 19 février 1965 et de l'article 11/1 de l'arrêté royal du 02 août 1985 portant exécution de cette même loi relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes ; et ses modifications ultérieures.
Article 3. La présente décision entre en vigueur le jour de sa signature ».

Il s'agit de l'acte attaqué, qui a été notifié au requérant par un courrier du 22 juin 2020.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 8, alinéa 1er, de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, du devoir de soin et de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En substance, il fait valoir que l'article 8 de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes pose comme seule condition que l'étranger qui se trouve sur le territoire au jour de l'introduction de son recours soit en séjour légal et qu'en subordonnant la recevabilité du recours à la condition d'être inscrit au registre national, l'auteur de l'acte attaqué ajoute à la loi, qui ne prescrit pas une telle condition et partant commet une erreur manifeste d'appréciation et ne motive pas adéquatement sa décision. Il affirme qu'à la date d'introduction de son recours il séjournait légalement sur le territoire puisque son séjour était couvert par un visa de court séjour. Par ailleurs, le requérant estime que la partie adverse a manqué au devoir de soin et de minutie et n'a pas agi conformément au principe de bonne administration en statuant sur son recours sans avoir au préalable vérifié sa situation de séjour. Enfin, le requérant soutient que la partie adverse ne pouvait sans se contredire déclarer son recours irrecevable et confirmer la décision de refus prise par le fonctionnaire délégué, le constat d'irrecevabilité impliquant que l'autorité n'est pas valablement saisie.

B. Mémoire en réponse

À titre principal, la partie adverse répond que « les conditions d'introduction du recours contre un refus de délivrance de carte professionnelle doivent s'apprécier à l'aune des conditions d'introduction de la demande de carte professionnelle en tant que telle ». Elle affirme que dès lors que conformément à l'article 1er, § 1er, de l'arrêté royal du 2 août 1985, pour solliciter une telle carte, l'étranger doit être en possession soit d'un certificat d'inscription au registre des étrangers (ci-après : CIRE) soit d'une attestation d'immatriculation, modèle A en cours de validité, il doit également être en possession de l'un de ces titres de séjour

pour être considéré comme étant en séjour légal au sens de l'article 8 de la loi du 19 février 1965 et être recevable à introduire personnellement un recours contre la décision qui lui refuse la carte sollicitée. La partie adverse soutient que pour définir la notion de séjour légal, il est permis de se référer aux travaux préparatoires de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juillet 2015 visant l'harmonisation et la simplification des règles en matière de procédures de recours en cas de refus ou de retrait d'une carte professionnelle à des indépendants étrangers et en cas de sanctions, cette ordonnance énonçant des dispositions strictement identiques à celles figurant dans l'arrêté royal du 2 août 1985, dans sa version applicable pour la région de langue française. Elle affirme qu'il ressort des travaux préparatoires de cette ordonnance d'une part, que l'État fédéral, « compétent en la matière », a défini la notion de séjour légal et qu'il n'appartient pas aux Régions de modifier cette définition et d'autre part, que la condition de séjour légal prescrite pour l'introduction des recours contre les refus de cartes professionnelles est « calquée » sur la condition à laquelle est subordonnée l'introduction d'une demande de carte professionnelle d'être en possession d'un CIRE ou d'une attestation d'immatriculation de modèle A. À titre subsidiaire, la partie adverse se réfère à la notion de séjour légal en droit de la nationalité. Elle avance que la démonstration d'un séjour légal ininterrompu permettant d'acquérir la nationalité belge se fait sur la base de titres de séjour limitativement énumérés par le Roi et que le visa de court séjour n'est pas repris parmi ces titres. À titre encore plus subsidiaire, la partie adverse se prévaut de la définition de la notion de séjour légal figurant à l'article 1er, 6° de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, qui constitue la réglementation applicable aux permis de travail. Elle explique que l'étranger autorisé à séjourner dans le Royaume pour une période de trois mois maximum n'est pas en séjour légal au sens de cette disposition. En tant qu'il lui est reproché de ne pas avoir vérifié la situation de séjour du requérant avant de statuer, la partie adverse répond que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt. Elle fait valoir qu'ayant constaté que le requérant avait été radié du registre national et qu'il avait perdu son droit au séjour, elle n'eût pu prendre une autre décision que celle qui est querellée. Enfin, en tant que le requérant soutient que la motivation de l'acte attaqué est contradictoire, la partie adverse lui oppose que « [p]ar essence, lorsqu'un recours est déclaré irrecevable pour violation des conditions prescrites par la loi, l'autorité chargée de statuer sur le recours n'est pas censée examiner son caractère fondé ».

C. Mémoire en réplique

En réplique, le requérant fait valoir que « l'article 1er, § 1er, a°, de l'arrêté

royal du 2 août 1985 ne procède pas à l'exécution de l'article 8 de la loi [du 19 février 1965] précitée mais vise uniquement "[l]a demande en obtention, renouvellement, prorogation, modification ou remplacement en cas de perte de la carte professionnelle" ». Il oppose à la partie adverse qu'il n'est pas pertinent de renvoyer aux travaux préparatoires d'une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale pour interpréter un décret de la Région wallonne. À titre surabondant, il observe que les travaux préparatoires auxquels se réfère la partie adverse « renvoient explicitement à la notion de séjour légal telle que reprise par le droit des étrangers, soit le fait de séjourner légalement ». À cet égard, il relève qu'il n'est pas contesté qu'il séjournait légalement au jour de l'introduction du recours administratif. Le requérant est par ailleurs d'avis que la notion de séjour légal figurant dans la loi du 28 juin 1984 instituant le Code de la nationalité belge est spécifique à cette législation particulière et qu'en l'absence de définition dans la loi du 19 février 1965, la notion de séjour légal doit être définie conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui constitue « la réglementation générale relative au séjour ». Il expose qu'il se déduit des articles 1er, 4°, qui définit le séjour « illégal », et 6 de cette loi, que l'étranger qui séjourne sur le territoire sur la base d'un visa de court séjour en cours de validité est en situation de séjour légal. Enfin, le requérant conteste que la notion de séjour légal devrait nécessairement recevoir la même interprétation pour ce qui concerne l'application de la règlementation relative au permis de travail et celle relative aux cartes professionnelles. Il argue à cet égard du fait que la situation d'un travailleur indépendant n'est pas comparable à celle d'un travailleur salarié. Le requérant observe que l'article 1er de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers précise que les définitions qu'il énonce valent « [p]our l'application du présent arrêté ». Il en déduit que la définition du séjour légal figurant à l'article 1er, 6° ne vaut que pour cet arrêté et ne permet donc pas d'interpréter la condition de séjour légal posée par l'article 9 de la loi du 30 avril 1999.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir ce qui suit :

« 3. À titre principal, le requérant devait être considéré, au regard de l'article 8 de la loi du 19 février 1965, comme ne séjournant pas légalement sur le territoire du Royaume au moment de l'introduction de son recours, et ce pour trois motifs.

4. Premièrement, la partie adverse rappelle que les conditions de recevabilité du recours doivent être interprétées à l'aune des conditions de recevabilité de la demande de carte professionnelle, ce que les travaux préparatoires de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juillet 2015 visant l'harmonisation et la

simplification des règles en matière de procédures de recours en cas de refus ou de retrait d'une carte professionnelle à des indépendants étrangers confirment.
Le rapport est fondé sur un postulat erroné selon lequel, pour interpréter l'article 8 de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes, il convient de se référer automatiquement à la notion de séjour légal telle qu'elle découlerait de la loi du 15 décembre 1980.
Or, avant de renvoyer à une autre législation, il convient – pour interpréter l'expression "séjourner légalement" reprise dans la loi du 19 février 1965 – de se référer aux différentes dispositions de cette loi de même qu'à ses arrêtés d'exécution qui entretiennent entre elles une cohérence logique.
La partie adverse a déjà eu l'occasion de faire observer dans son mémoire en réponse que la condition du séjour légal visée à l'article 8 de la loi précitée ne pouvait s'interpréter autrement que par le prisme des conditions de recevabilité de la demande de carte professionnelle.
Et pour cause, […] l'article 4 de cette loi dispose, en son premier paragraphe : "La carte professionnelle ne peut être délivrée qu'à l'étranger admis à séjourner en Belgique ou à s'y établir".
Or, le recours qui est ouvert contre une décision de refus consiste précisément à saisir l'autorité de recours de la compétence de réformer la décision initiale et de statuer sur le fond de la demande et, le cas échéant, de délivrer la carte professionnelle, à la condition que l'étranger soit "admis à séjourner en Belgique ou à s'y établir".
Par l'effet dévolutif qu'implique le recours en réformation, il faut considérer que la condition de l'article 4 est donc applicable tout à la fois aux demandes de cartes professionnelles qu'aux recours introduits en application de l'article 8 de cette même loi, dont l'objectif est de faire substituer une décision de refus d'octroi de carte professionnelle par une décision d'octroi d'une carte professionnelle.
L'autorité agissant en vertu de son pouvoir de réformation (ici, le Ministre de l'Emploi) – qui dispose du même pouvoir d'appréciation que l'autorité initialement compétente (le délégué du Gouvernement) – ne pourrait pas suspendre l'application d'une disposition législative, en l'espèce, l'article 4 de la loi précitée.
L'article 4 précité suppose le respect de conditions strictes au niveau de la démonstration du "séjour".
Aux termes de l'article 1er de l'arrêté royal du 2 août 1985 portant exécution de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes :
"§ 1er. a) La demande en obtention, renouvellement, prorogation, modification ou remplacement en cas de perte de la carte professionnelle, est introduite auprès d'un guichet d'entreprises lorsque le demandeur possède "un certificat d'inscription au registre des étrangers" ou "une attestation d'immatriculation", modèle A, en cours de validité, visés aux annexes 4 et 6 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers".
La doctrine précise à cet égard que le visa de court séjour – comme en l'espèce – ne permet pas d'introduire la demande en Belgique : "L'étranger qui n'est titulaire d'aucun des titres de séjour précités est tenu d'introduire personnellement sa demande auprès du poste diplomatique ou consulaire belge ayant son ressort dans le pays où il est autorisé à résider. Tel sera notamment le cas de l'étranger qui n'est pas autorisé à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, notamment celui qui n'est porteur que d'un visa de voyage".
En conclusion, lorsque l'article 8 de la loi du 15 juillet 1962 fixe que l'étranger doit "séjourner légalement" s'il décide d'introduire son recours sur le territoire du Royaume, le texte ne fait que rappeler le principe qui découle de l'article 4 précité de même que l'arrêté qui en exécute le contenu.

5. Cette idée est confortée par la lecture des travaux préparatoires de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juillet 2015 visant l'harmonisation et la simplification des règles en matière de procédures de recours en cas de refus ou de retrait d'une carte professionnelle à des indépendants étrangers et en cas de

sanctions dont il était question dans le mémoire en réponse.
Il ressort deux éléments de l'examen de ces travaux préparatoires. D'une part, il n'appartient pas aux régions de modifier la substance de la notion de "séjour légal" dont la définition relève de la compétence de l'État fédéral et, d'autre part, les conditions de recevabilité de la demande de carte professionnelle sont transposables à l'introduction du recours (*cfr.* mémoire en réponse, p. 9 et 10).
L'examen de Madame le Premier Auditeur ne fait pas mention de ces travaux préparatoires qui sont pourtant éclairants.
L'argument de la partie requérante – manifestement suivi par Madame le Premier Auditeur – selon lequel le débat ne pourrait pas s'inspirer de ces travaux préparatoires bruxellois ne peut être retenu. Ils ne peuvent en tout cas pas être écartés au nom du simple fait qu'ils émanent d'une autre autorité législative, et ce pour deux raisons au moins.
Primo, malgré la régionalisation, les dispositions sont restées strictement identiques en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale. Dans ces conditions, on ne peut pas rejeter de manière péremptoire les éléments du débat qui s'est tenu en Région de Bruxelles-Capitale en l'occurrence.
En effet, les Régions ont fait le choix de ne pas adopter des positions divergentes au sujet des conditions de recevabilité de la demande de carte professionnelle et de recours en cas de refus. Ce désir de cohérence législative inter-régionale est attesté également par la circonstance que le législateur bruxellois a préféré, pour interpréter la notion de "séjour légal", de "ne pas s'écarter des procédures en vigueur dans les autres Régions".
Secundo, la partie adverse a souligné que le législateur bruxellois a rappelé que la définition de la notion de "séjour légal" appartenait toujours au pouvoir fédéral. Les Régions ne peuvent modifier, altérer, cette notion. Or, cette notion ne peut être interprétée autrement en l'espèce que comme imposant le respect des mêmes conditions de recevabilité pour l'introduction d'une demande de carte professionnelle (*cfr. supra*). C'est à ce titre que le Ministre (Didier Gosuin) a rappelé, comme en atteste le rapport de la Commission affaire économiques que "[p]our demander une carte professionnelle et pour introduire un recours, il faut dans les deux cas être en séjour légal".
La partie adverse ne demande pas à votre Conseil de trancher l'affaire qui lui est déférée en fondant sa solution sur les travaux préparatoires d'une autre législation que celle qui concerne les parties. Par contre, il ne peut nier les intimités entre ces deux textes (directement hérités du fédéral) et la pertinence objective des éléments évoqués dans le cadre du débat qui s'est tenu devant le parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont intrinsèquement justes, indépendamment de leur provenance.

6. Deuxièmement, Madame le Premier Auditeur ne peut en tout cas pas être suivie lorsqu'elle présuppose, d'une part, qu'il y a lieu de s'en référer à la loi du 15 décembre 1980 et, d'autre part, lorsqu'elle entend définir la notion de "séjour légal" sur la base d'un raisonnement *a contrario* partant d'une définition du "séjour illégal" repris dans cette même loi.
Il convient de rappeler trois éléments sur ce point.
Primo, il n'est fait nulle part référence à cette législation, ni dans la loi du 19 février 1965, ni dans l'arrêté d'exécution du 2 août 1985 qui nous occupe. Il est douteux de faire un lien immédiat entre les deux textes législatifs, d'autant que leur objet n'est pas identique. On ne peut pas simplement supposer, sans que cela ne ressorte de la loi du 19 février 1965 ou des travaux préparatoires, que le législateur a entendu faire un renvoi implicite à la loi du 15 décembre 1980 au nom du simple fait qu'elle constituerait "le droit commun des étrangers".
Secundo, il n'appartient pas à votre Conseil de définir la notion de "séjour légal" car cette compétence revient au législateur fédéral. Au-delà de la supposition – non fondée – qu'il faudrait se référer à la loi du 15 décembre 1980, votre Conseil ne pourrait, à peine de violer le principe de séparation des pouvoirs, déclarer que la notion de "séjour légal" en matière de carte professionnelle doit être définie

conformément à une lecture *a contrario* (non explicite) opérée sur un texte légal extérieur à la loi du 19 février 1965 sans se référer prioritairement aux éléments intrinsèques de cette dernière (*cfr. supra*, “premièrement”) de même qu’à la volonté expresse du législateur (*cfr. infra*, “troisièmement”).

7. Troisièmement, et c’est fondamental, la partie adverse attire l’attention de votre Conseil sur le fait que le législateur wallon a affiché expressément son objectif, dans les travaux parlementaires du décret du 28 avril 2016 portant mise en œuvre de la sixième réforme de l'État et diverses dispositions relatives à la politique de l'emploi, d’aligner les conditions relatives aux recours en matière de carte professionnelle sur les conditions des recours en matière de permis de travail (occupation des travailleurs étrangers) :

“La procédure de recours prévue actuellement dans la loi prévoit une procédure de recours auprès du Ministre des Classes moyennes, dans le cadre de laquelle le Conseil d’enquête économique pour étrangers donne un avis sur le recours. La modification apportée à l’article 6 de la loi du 19 février 1965 vise à supprimer ce conseil et organise un recours administratif auprès de l’autorité compétente désignée par le Gouvernement contre le refus ou le retrait d’une carte professionnelle à des étrangers qui souhaitent ou qui exercent une activité indépendante.

Cette modification vise d’une part à simplifier les règles en matière de procédures de recours en cas de refus ou de retrait d’une carte professionnelle à des indépendants étrangers et en cas de sanctions et d’autre part à aligner, pour les ressortissants étrangers, les procédures d’appel contre les décisions de refus de cartes professionnelles (pour les indépendants) sur celles en vigueur pour les refus de permis de travail (pour les travailleurs salariés).

[…]

Dorénavant, les règles de recours contre une décision de refus (ou de retrait) de la carte professionnelle de l’indépendant étranger seront identiques aux règles relatives au traitement d’un recours contre une décision de refus et de retrait de l’autorisation de travail pour l’occupation de travailleurs salariés étrangers”.

A présidé, donc, dans le cadre de l’élaboration de ce décret, un but d’harmonisation entre les règles de recours en matière de permis de travail et de carte professionnelle.

Ce même objectif était affiché par le législateur bruxellois (dont on ne peut faire fi dans le débat qui nous occupe), comme l’a relevé la partie adverse dans son mémoire en réponse :

“Pour demander une carte professionnelle et pour introduire un recours, il faut dans les deux cas être en séjour légal. Il est préférable de ne pas s’écarter des procédures en vigueur dans les autres Régions et de se calquer sur la procédure en matière de permis de travail. Il y aurait sinon une discrimination entre les deux situations”.

L’objectif du législateur se comprend d’autant plus qu’en traitant différemment les personnes souhaitant introduire un recours en matière de carte professionnelle de celle qui souhaite introduire un recours en matière de permis de travail (catégories qui sont comparables en tant qu’elles travaillent en Belgique et dont le séjour est en partie justifié par la détention d’un titre professionnel), le législateur régional se rendrait coupable d’une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Cette idée est renforcée par la circonstance, évoquée dans les travaux préparatoires wallons, que l’article 6, § 1er, IX, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, parle bien de “travailleurs étrangers”, ce qui comprend non seulement les indépendants mais et aussi les travailleurs salariés. Les travailleurs indépendants étrangers demeurent, en effet, des “travailleurs”, ce qui interdit de leur offrir des garanties qui ne sont pas reconnues aux travailleurs salariés étrangers.

Or, la partie adverse a eu l’occasion d’exposer dans son mémoire en réponse (et sans que Madame le Premier Auditeur ou le requérant ne contestent sa lecture) que votre Conseil a déjà jugé qu’un visa court séjour ne permettait pas de justifier, dans

le cadre des recours en matière de permis de travail, à démontrer le respect de la condition du “séjour légal”.

8. En conclusion, il appartenait au requérant, soit d’introduire sa demande de renouvellement bien plus tôt, soit, afin de respecter le prescrit des articles 8 de la loi du 19 février 1965 et 11/1 de l’arrêté royal du 2 août 1985, […] d’introduire son recours par l'intermédiaire d'un mandataire comme le prévoit cette dernière disposition (ce mandataire étant “une personne physique ou morale, agissant au nom et pour le compte de l'étranger, disposant de la capacité juridique pour ce faire et dont le siège social ou l'unité d'établissement ou l'adresse de la résidence principale est situé en Belgique”).
Or, en l’espèce, au moment où il a introduit son recours, le requérant n’était plus inscrit au registre national (et ce depuis le 31 octobre 2019) et il n’était pas détenteur d’une attestation d’immatriculation (délivrée par les services communaux) (PIECE 10).
L’extrait du registre national indique explicitement qu’en date du 1er novembre 2019, le requérant a été radié de ce registre et a perdu son droit de séjour.
Dans ces conditions, c’est à raison que la partie adverse a déclaré son recours irrecevable.

9. À titre subsidiaire, s’il fallait considérer que le visa Schengen court séjour suffit à justifier du respect de l’exigence du “séjour légal” visée à l’article 8 de la loi du 19 février 1965 au moment de l’introduction du recours – *quod non* – il faudrait encore constater que, d’une part, le requérant ne démontre pas avoir effectué la démarche de faire déclarer son arrivée aux services communaux et, d’autre part, ni lui ni son conseil n’ont porté à la connaissance de la partie adverse l’existence de ce visa en amont de la décision.
Premièrement, tout étranger (ici, hors EEE) admis à séjourner durant moins de trois mois sur le territoire du Royaume est tenu d’effectuer une déclaration d’arrivée aux services de la commune où il est installé.
Afin de déterminer précisément l’échéance jusqu’à laquelle une personne peut résider sur le territoire du Royaume, elle doit faire acter son arrivée auprès des services communaux.
Or, la partie adverse n’a jamais été informée qu’une telle démarche avait été effectuée.
En outre, deuxièmement, le requérant n’a jamais attiré l’attention de l’autorité de recours sur la circonstance qu’il était détenteur d’un visa Schengen, ni au stade de l’introduction de son recours, ni au stade de l’interpellation de son conseil via son courrier complémentaire du 21 février 2020 (PIECE 5).
Or, il appartenait au requérant d’apporter tous les éléments nécessaires à la démonstration de la recevabilité de son recours, d’autant qu’il était conscient des conditions de séjour qu’impliquait l’introduction de ce dernier.
Il est difficile, dans ces conditions, de reprocher à la partie adverse un quelconque manque de minutie puisqu’elle aura fait montre d’une proactivité dans la recherche d’informations, dans les limites de ce qui lui était possible de faire en vérifiant l’inscription du requérant au registre national.
Votre Conseil juge qu’un devoir de collaboration procédurale s’impose au citoyen dont il est requis qu’il participe activement à l’action administrative et qu’il soit acteur de la procédure administrative qui le concerne.
À titre d’exemple, il a été jugé qu’un administré ne pouvait pas reprocher une absence de décision administrative lorsque le retard de l’administration trouvait sa source dans le fait qu’il n’avait pas informé l’administration de son changement d’adresse en temps utile.
Dans le même ordre d’idée, un candidat à un emploi n’est pas admis à critiquer une décision administrative lorsqu’il n’a pas produit les documents établissant qu’il était titulaire du diplôme requis.
En l’espèce, il incombait au requérant de faire preuve d’une telle collaboration, à défaut de laquelle la partie adverse ne pouvait pas faire mieux que de constater

qu'il introduisait un recours sur le territoire du Royaume en ayant été rayé du registre national depuis le 30 octobre 2019 et de déclarer son recours irrecevable. Le moyen unique est non fondé ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'Etat

En substance, le moyen fait grief à la partie adverse d'avoir, en annonçant faire application de l'article 8, alinéa 1er, de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes, déclaré irrecevable le recours administratif introduit par le requérant, au motif qu'à la date d'introduction de ce recours, le requérant n'aurait pas disposé d'un titre de séjour légal en Belgique, selon ce qu'aurait révélé la consultation du « registre national ».

Tel qu'applicable en l'espèce, cet article 8, alinéa 1er, est libellé comme suit :

« Lorsque l'étranger séjourne déjà en Belgique, il doit y séjourner légalement pour pouvoir introduire le recours visé aux articles 6 et 7 ».

Cette disposition, qui conditionne la recevabilité du recours administratif ouvert par l'article 6 de la même loi à l'exigence que l'auteur de ce recours séjourne légalement en Belgique, requiert que soit établie la légalité de ce séjour, mais n'impose pas les titres sur la base desquels le respect de cette exigence peut être démontré. En d'autres termes, elle ne limite pas les modes de preuve de ce respect.

Pour tenter de faire prévaloir un sens différent de cette disposition, la partie adverse soutient que la condition litigieuse de recevabilité du recours doit être comprise comme s'alignant sur les conditions de recevabilité d'une demande de renouvellement de carte professionnelle, telles qu'elles sont fixées par l'article 4 de la loi du 19 février 1965 précitée, lu en combinaison avec l'article 1er de l'arrêté royal du 2 août 1985 portant exécution de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes.

L'article 4 invoqué par la partie adverse est libellé comme suit :

« § 1er. La carte professionnelle ne peut être délivrée qu'à l'étranger admis à séjourner en Belgique ou à s'y établir.
§ 2. Si le droit de séjour ou d'établissement de l'étranger est subordonné à une autorisation ou à un permis, la demande de carte professionnelle doit être adressée par lui en même temps que la demande d'autorisation ou de permis.
§ 3. Le retrait de l'autorisation de séjour ou du permis d'établissement met fin de plein droit à la validité de la carte professionnelle ».

L’article 1er, § 1er, a), alinéa 1er, de l’arrêté royal du 2 août 1985 précité se lit comme suit :

« La demande en obtention, renouvellement, prorogation, modification ou remplacement en cas de perte de la carte professionnelle, est introduite par l'intermédiaire de l'administration communale du lieu de résidence du demandeur lorsque celui-ci possède “un certificat d'inscription au registre des étrangers” ou “une attestation d'immatriculation”, modèle A, en cours de validité, visés aux annexes 4 et 6 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

L’alignement plaidé par la partie adverse au soutien de sa thèse se justifierait, selon elle, par le fait que – en raison de l’effet dévolutif du recours en réformation organisé par l’article 8 de la loi du 19 février 1965 – les conditions de recevabilité fixées par l’article 4 de cette loi (lu en combinaison avec l’article 1er, § 1er, a), alinéa 1er, de l’arrêté royal du 2 août 1985) pour les demandes de cartes professionnelles devraient s’appliquer aux recours administratifs formés à l’encontre de décisions de refus d’octroi de ces cartes. Cette thèse ne peut être suivie, pour deux raisons :

- d’une part, elle repose à tort sur la supposition que le recours organisé par l’article 8 de la loi du 19 février 1965 devrait être assimilé à une demande initiale d’octroi ou de renouvellement de carte professionnelle. Or le recours formé contre un refus de renouvellement de carte professionnelle, qui tend au réexamen de la demande initiale, ne constitue pas, en tant que tel, une nouvelle demande de renouvellement de carte professionnelle, et ce quels que soient les pouvoirs exercés par l’autorité saisie de ce recours ;

- d’autre part, et compte tenu de ce que l’assimilation ainsi plaidée ne peut être admise en considération des objets respectifs de la demande de renouvellement et du recours administratif, il n’appartient pas au Conseil d’État – fût-ce au nom d’une préoccupation de cohérence du dispositif législatif – de se substituer au législateur en interprétant des dispositions dans un sens que leurs libellés différents ne permettent pas de retenir. Pour la même raison, il ne peut être tiré argument, comme le fait la partie adverse, des convergences qu’elle prétend déceler entre les régimes applicables dans les différentes entités fédérées depuis que la matière concernée leur a été transférée ou de la volonté alléguée d’harmoniser les réglementations en matière de carte professionnelle et d’occupation de travailleurs étrangers, alors que cette volonté n’apparaît pas des textes légaux. À ce dernier égard, il y a lieu de rappeler que le Conseil d’État n’est pas compétent pour juger de la compatibilité de la loi avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Enfin, la référence à la notion de séjour légal en droit de la nationalité est dépourvue de toute

pertinence pour cerner les conditions de recevabilité d'un recours administratif introduit contre une décision de refus de demande de carte professionnelle.

En considération de la lecture qu'appelle l'article 8 précité, il apparaît bien, comme le soutient le moyen unique, qu'en déclarant irrecevable le recours administratif du requérant au motif que celui-ci n'était pas inscrit au « registre national », la partie adverse a ajouté une exigence que la loi ne prévoit pas et a ainsi violé cette disposition.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait encore valoir à titre subsidiaire que le requérant n'avait pas porté à sa connaissance l'existence du visa Schengen dont il se prévaut et qu'il ne démontre pas avoir déclaré son arrivée aux services communaux.

Ces arguments ne peuvent toutefois prospérer, puisque en retenant l'absence d'inscription au « registre national » comme motif d'irrecevabilité du recours, la partie adverse a considéré que ce seul motif suffisait, sans envisager que la détention d'autres titres aurait pu permettre d'établir la légalité du séjour de l'intéressé.

Le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

L'annulation de l'acte attaqué justifie, par ailleurs, que les autres dépens soient laissés à la partie adverse.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêté ministériel du 16 juin 2020 confirmant la décision de refus de demande de carte professionnelle de la requérante est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 juillet 2024, par la VI^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Florence Piret,	conseillère d'État,
Xavier Close,	conseiller d'État,
Adeline Schyns,	greffière.

La Greffière,	Le Président,
Adeline Schyns	David De Roy