Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 7 mars 2018 [1]

Affaire C-246/17

Ibrahima Diallo
contre
État belge

[demande de décision préjudicielle formée par le Conseil d'État (Belgique)]

« Renvoi préjudiciel – Droits des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un État membre – Demande de carte de séjour en tant que membre de la famille – Directive 2004/38/CE – Article 10, paragraphe 1 – Délai de six mois – Adoption et notification de la décision – Conséquences du non-respect du délai – Interruption et suspension du délai »

1. La présente demande de décision préjudicielle offre l'occasion à la Cour de se prononcer sur la portée de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) nº 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE [2].

2. Cette demande a été présentée à l'occasion d'un litige opposant M. Ibrahima Diallo, ressortissant guinéen et ascendant d'un enfant de nationalité néerlandaise domicilié en Belgique, à l'État belge au sujet d'une décision de refus de ce dernier de lui délivrer une carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne avec ordre de quitter le territoire.

3. Cette demande invite en particulier la Cour à livrer d'importantes précisions, d'une part, quant au délai dans lequel les décisions au titre de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doivent être adoptées et notifiées et quant aux éventuelles conséquences découlant de l'absence d'adoption ou de notification de ces décisions. D'autre part, la Cour est amenée à déterminer si, à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision adoptée au titre de cette disposition, le délai de six mois dont dispose l'autorité nationale compétente en vertu de ladite disposition est interrompu ou suspendu.

4. Dans les présentes conclusions, nous exposerons les raisons pour lesquelles nous considérons que l'article 10, paragraphe 1, de cette directive doit être interprété en ce sens que la délivrance d'une carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union doit intervenir dans le délai de six mois prévu par cette disposition, que les décisions adoptées au titre de ladite disposition doivent également l'être dans ce délai alors que la notification d'une décision de refus de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union peut intervenir après ce délai. Nous indiquerons, également, les raisons pour lesquelles nous pensons que l'absence d'adoption ou de notification d'une

1 Langue originale : le français.

2 JO 2004, L 158, p. 77, ainsi que rectificatifs JO 2004, L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34.

décision adoptée au titre de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 ne saurait avoir pour conséquence automatique la délivrance de la carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union et, enfin, que l'annulation juridictionnelle d'une telle décision a pour effet d'interrompre le délai de six mois dont dispose l'administration et, partant, de faire courir à nouveau le délai de six mois.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

5. L'article 2 de la directive 2004/38 dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) "citoyen de l'Union" : toute personne ayant la nationalité d'un État membre ;

2) "membre de la famille" :

[...]

d) les ascendants directs à charge [...] ;

[...] »

6. L'article 3, paragraphe 1, de cette directive énonce :

« La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2), qui l'accompagnent ou le rejoignent. »

7. L'article 10, paragraphe 1, de ladite directive prévoit :

« Le droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre est constaté par la délivrance d'un document dénommé "Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union" au plus tard dans les six mois suivant le dépôt de la demande. Une attestation du dépôt de la demande de carte de séjour est délivrée immédiatement. »

8. L'article 15 de la directive 2004/38, intitulé « Garanties procédurales », énonce, à son paragraphe 1 :

« Les procédures prévues aux articles 30 et 31 s'appliquent par analogie à toute décision limitant la libre circulation d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille prise pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. »

9. L'article 30 de cette directive, intitulé « Notification des décisions », dispose :

« 1. Toute décision prise en application de l'article 27, paragraphe 1, est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets.

[...]

3. La notification comporte l'indication de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle l'intéressé peut introduire un recours ainsi que du délai de recours et, le cas échéant, l'indication du délai imparti pour quitter le territoire de l'État membre. Sauf en cas d'urgence dûment justifié, ce délai ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification. »

B. Le droit belge

10. Selon l'article 42, paragraphe 1, de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [3], du 15 décembre 1980 :

« Le droit de séjour de plus de trois mois dans le Royaume est reconnu le plus rapidement possible et au plus tard six mois après la date de la demande telle que prévue au [paragraphe] 4, alinéa 2, au citoyen de l'Union et aux membres de sa famille qui sont dans les conditions et pour la durée déterminées par le Roi, conformément aux règlements et directives européens. La reconnaissance tient compte de l'ensemble des éléments du dossier. »

11. En vertu de l'article 52, paragraphe 4, deuxième alinéa, de l'arrêté royal sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [4], du 8 octobre 1981 :

« Si le Ministre ou son délégué reconnaît le droit de séjour ou si aucune décision n'est prise dans le délai prévu à l'article 42, de la loi [du 15 décembre 1980], le bourgmestre ou son délégué délivre à l'étranger une "carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union" conforme au modèle figurant à l'annexe 9. »

II. Les faits du litige au principal et les questions préjudicielles

12. M. Diallo est un ressortissant guinéen, père d'un enfant de nationalité néerlandaise domicilié en Belgique.

13. En cette qualité, il a introduit, le 25 novembre 2014, une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union dans cet État membre.

14. Le 22 mai 2015, les autorités belges ont adopté une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire et lui ont notifié cette décision le 3 juin 2015, c'est-à-dire six mois et neuf jours après le dépôt de la demande.

15. M. Diallo ayant introduit un recours en annulation contre cette décision devant le Conseil du contentieux des étrangers (Belgique), celui-ci a, par arrêt du 29 septembre 2015, annulé la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire au motif qu'elle était entachée d'un défaut de motivation.

16. Par suite, les autorités belges ont adopté, le 9 novembre 2015, une nouvelle décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire. Cette décision a été notifiée à M. Diallo le 26 novembre 2015.

17. Selon cette décision, M. Diallo ne remplissait pas les conditions pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, faute d'avoir des preuves de ressources suffisantes et d'avoir démontré que son enfant, de nationalité néerlandaise, était à sa charge ou qu'il en avait effectivement la garde.

3 *Moniteur belge* du 31 décembre 1980, p. 14584, ci-après la « loi du 15 décembre 1980 ».

4 *Moniteur belge* du 27 octobre 1981, p. 13740, ci-après l'« arrêté royal du 8 octobre 1981 ».

18. Le 11 décembre 2015, M. Diallo a formé un recours en annulation contre cette décision devant le Conseil du contentieux des étrangers qui, par arrêt du 23 février 2016, a rejeté ce recours.

19. Le 25 mars 2016, M. Diallo a formé un recours en cassation administrative contre cet arrêt devant la juridiction de renvoi, à savoir le Conseil d'État (Belgique).

20. À l'appui de ce recours, il fait valoir, en substance, que, aux termes de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38, la décision relative à la demande de carte de séjour doit être notifiée au demandeur dans un délai de six mois suivant le dépôt de demande et que le droit interne doit être interprété conformément à cette exigence. Il ajoute que l'octroi à l'autorité compétente nationale d'un nouveau délai de six mois, à la suite de l'annulation d'une première décision, prive d'effet utile l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

21. Les autorités belges estiment, quant à elles, que, aucune disposition n'imposant un délai de notification, l'autorité compétente est uniquement tenue d'adopter une décision relative à une demande de carte de séjour dans le délai de six mois. Elles ajoutent que le délai dont dispose cette autorité à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une première décision relève du droit national et qu'il n'est pas démontré que l'ouverture d'un nouveau délai de six mois serait déraisonnable.

22. Quant à la juridiction de renvoi, elle souligne, premièrement, que, le droit national ne précisant pas si la décision relative à la reconnaissance du droit de séjour doit être adoptée et notifiée dans le délai de six mois, l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 est nécessaire.

23. Deuxièmement, elle nourrit des doutes quant au délai dont dispose l'autorité nationale à la suite de l'annulation d'une décision refusant la délivrance d'une carte de séjour pour adopter une nouvelle décision et précise qu'il importe de déterminer si le principe d'effectivité s'oppose à ce que cette autorité retrouve l'entièreté du délai de six mois prévu à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

24. Troisièmement, la juridiction de renvoi s'interroge sur les conséquences attachées au dépassement du délai de six mois visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 afin de déterminer si cette disposition s'oppose à ce qu'une carte de séjour soit délivrée automatiquement en raison du dépassement du délai de six mois, même lorsque le demandeur ne remplit pas les conditions requises.

25. Dans ces conditions, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doit-il être interprété comme requérant que la décision relative au constat du droit de séjour soit prise et notifiée dans le délai de six mois ou comme permettant que la décision soit prise dans ce délai mais qu'elle soit notifiée ultérieurement ? Si la décision précitée peut être notifiée ultérieurement, dans quel délai doit-elle l'être ?

2) L'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38, lu en combinaison avec l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2003/86/CE, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial [5] et avec les articles 7, 20, 21 et 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union [européenne], doit-il être interprété et appliqué en ce sens que la décision adoptée sur cette base doit seulement être prise dans le délai de six mois qu'il prescrit, sans que n'existe aucun délai pour sa notification, ni la moindre incidence sur le droit au séjour dans le cas où la notification intervient au-delà de ce délai ?

5 JO 2003, L 251, p. 12.

3) Afin de garantir l'effectivité du droit au séjour d'un membre de la famille d'un citoyen de l'Union, le principe d'effectivité s'oppose-t-il à ce que l'autorité nationale retrouve, à la suite de l'annulation d'une décision relative au droit précité, l'entièreté du délai de six mois dont elle disposait en vertu de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 ? Dans l'affirmative, de quel délai dispose encore l'autorité nationale après l'annulation de sa décision refusant la reconnaissance du droit en cause ?

4) Les articles 5, 10 et 31 de la directive 2004/38 lus en combinaison avec les articles 8 et 13 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [6], [les articles] 7, 24, 41 et 47 de la charte des droits fondamentaux [...] et l'article 21 [TFUE] sont-ils compatibles avec une jurisprudence et des dispositions nationales, tels les articles 39/2, paragraphe 2, ainsi que les articles 40, 40 bis, 42 et 43 de la loi du 15 décembre 1980 [...], et l'article 52, paragraphe 4 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 [...], qui conduisent à ce qu'un arrêt d'annulation d'une décision refusant le séjour sur base de ces dispositions, rendu par le Conseil du contentieux des étrangers, a un effet interruptif et non suspensif du délai impératif de six mois prescrit par l'article 10 de la directive 2004/38, par l'article 42 de la loi du 15 décembre 1980 et par l'article 52 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 ?

5) La directive 2004/38 requiert-elle qu'une conséquence soit attachée au dépassement du délai de six mois prévu par son article 10, paragraphe 1, et, dans l'affirmative, quelle conséquence doit y être attachée ? La même directive 2004/38 requiert-elle ou permet-elle que la conséquence du dépassement de ce délai soit l'octroi automatique de la carte de séjour sollicitée sans qu'il ait été constaté que le demandeur répond effectivement aux conditions requises pour bénéficier du droit au séjour qu'il revendique ? »

III. Notre analyse

A. Sur la compétence de la Cour

26. À titre principal, le gouvernement belge excipe de l'incompétence de la Cour pour répondre aux questions préjudicielles en raison de l'inapplicabilité du droit de l'Union à la situation en cause au principal. Ainsi, M. Diallo ne relèverait pas du champ d'application de la directive 2004/38 et il ne pourrait pas bénéficier des dispositions de cette directive, faute d'être un « membre de la famille » au sens de l'article 2, point 2), de ladite directive. Par ailleurs, les faits du litige au principal ne relèveraient pas non plus de la directive 2003/86, car la demande de carte de séjour de M. Diallo serait uniquement fondée sur sa qualité d'ascendant d'un citoyen de l'Union. Enfin, le gouvernement belge soutient que M. Diallo ne pourrait se voir reconnaître un droit de séjour sur le fondement des articles 20 et 21 TFUE.

27. Il y a lieu, selon nous, d'écarter l'ensemble de ces objections.

28. En effet, force est de constater qu'il ressort de la décision de renvoi que le juge éponyme a indiqué les raisons pour lesquelles il estime que l'interprétation sollicitée est nécessaire afin de trancher le litige au principal et a, en particulier, précisé que cette interprétation du droit de l'Union aura une incidence directe sur l'appréciation de la situation de M. Diallo.

29. Ainsi, la juridiction de renvoi a indiqué, d'une part, que, s'il résultait de la réponse de la Cour que le délai de six mois figurant à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 requérait ou ne s'opposait pas à ce que le dépassement de ce délai ait pour conséquence la délivrance automatique de la carte de séjour sollicitée, celle-ci devrait être délivrée à M. Diallo.

6 Signée à Rome le 4 novembre 1950.

30. D'autre part, le juge de renvoi demande, en substance, à la Cour si le droit de l'Union s'oppose à une jurisprudence nationale selon laquelle l'autorité compétente nationale retrouve, à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision refusant la délivrance d'une carte de séjour, l'intégralité du délai de six mois visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

31. Or, compte tenu de la teneur de la législation belge et des faits du litige au principal, l'incidence de l'interprétation sollicitée sur la situation de M. Diallo est incontestable.

32. Il est constant que M. Diallo a introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union en sa qualité d'ascendant d'un enfant de nationalité néerlandaise domicilié en Belgique, que la décision de refus lui a été notifiée plus de six mois après le dépôt de cette demande et que, à la suite de l'annulation de cette décision, une seconde décision a été adoptée et lui a été notifiée.

33. Il est également constant que, en vertu du droit belge, si aucune décision n'est adoptée dans le délai de six mois, une carte de séjour est délivrée d'office au demandeur.

34. Ainsi, l'interprétation livrée par la Cour permettra au juge de renvoi de déterminer si, en l'espèce, les autorités nationales auraient dû délivrer à M. Diallo une carte de séjour dès lors que la première décision lui a été notifiée après l'expiration du délai de six mois et que, selon le délai dont disposait l'autorité nationale compétente pour adopter une seconde décision à la suite de l'annulation de la première, il n'est pas exclu que cette seconde décision ait été adoptée après l'expiration de ce délai.

35. Dans ces conditions, le gouvernement belge ne saurait faire valoir que la situation de M. Diallo ne relève pas du champ d'application de la directive 2004/38.

36. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, nous pensons que l'interprétation sollicitée relève de la compétence interprétative de la Cour.

B. Sur les questions préjudicielles

1. Sur les première, deuxième et cinquième questions préjudicielles

37. Par ses première, deuxième et cinquième questions préjudicielles, qu'il conviendrait, à notre sens, d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que la décision relative à la demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union doit être adoptée et notifiée dans le délai de six mois prévu par cette disposition.

38. Dans l'hypothèse où cette décision pourrait être notifiée ultérieurement, la juridiction de renvoi interroge la Cour quant au délai dans lequel doit intervenir la notification.

39. Enfin, la juridiction de renvoi interroge la Cour quant aux conséquences du dépassement du délai de six mois prévu à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38, notamment quant à la délivrance de la carte de séjour.

40. Ces questions soulèvent, à nos yeux, deux problématiques distinctes, à savoir, d'une part, le délai dans lequel la décision prise à la suite d'une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union doit être adoptée et notifiée et, d'autre part, l'éventuelle conséquence à attacher au dépassement du délai de six mois prévu par l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

a) Sur les délais d'adoption et de notification des décisions relevant de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38

41. Après avoir mis en évidence le caractère impératif du délai de six mois figurant à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38, nous indiquerons les obligations incombant aux autorités nationales compétentes quant à la notification des décisions de délivrance et de refus de la carte de séjour.

42. En premier lieu, s'agissant de la nature du délai figurant à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38, il est nécessaire de rappeler que, selon cette disposition, le droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union n'ayant pas la nationalité d'un État membre est constaté par la délivrance d'une carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union au plus tard dans les six mois suivant le dépôt de la demande.

43. Force est donc de constater que, d'une part, la lettre de cet article ne règle expressément que la situation dans laquelle la demande de carte de séjour a été reconnue comme étant fondée et l'existence du droit au séjour a, en conséquence, été constatée et, d'autre part, les termes employés et le temps des verbes utilisés confèrent à cette disposition un caractère incontestablement impératif.

44. Nous considérons ainsi que tant l'usage du présent de l'indicatif que le recours à la formule « au plus tard », laquelle indique clairement que ce délai constitue la durée maximale du temps d'examen de la demande [7], militent en faveur d'une telle conclusion [8].

45. En outre, en recourant à la notion de « délivrance », le législateur a clairement marqué son intention de fixer une limite temporelle aux autorités nationales compétentes. En disposant que les États membres sont tenus de délivrer la carte de séjour au demandeur « au plus tard dans les six mois suivant le dépôt de la demande », l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 exige que, dans ce délai de six mois, les autorités nationales compétentes examinent la demande, adoptent une décision et, en cas de constatation du droit de séjour du demandeur, délivrent une carte de séjour. Dès lors, la délivrance de ce document matérialise la décision positive préalablement adoptée par les autorités nationales compétentes à la suite de leur examen de la demande.

46. Ainsi, comme l'a souligné à juste titre la Commission européenne, l'emploi du terme « délivrance » et de termes correspondants dans d'autres versions linguistiques de la directive 2004/38 [9] implique non seulement que la décision soit adoptée dans le délai de six mois, mais également que la carte de séjour soit mise à la disposition du demandeur dans ce délai.

47. Par ailleurs, toute autre interprétation de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 remettrait en cause l'effectivité du droit de séjour et, in fine, l'effet utile de cette disposition dès lors que cet effet utile ne pourra se déployer pleinement que lorsque le demandeur aura en sa possession cette carte.

7 Voir, par analogie, conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, point 23).

8 Un parallèle peut, à cet égard, être établi avec l'article 5, paragraphe 1, de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 1964, 56, p. 850), au sujet duquel il ressort de la jurisprudence et, en particulier, de l'arrêt du 14 avril 2005, Commission/Espagne (C-157/03, EU:C:2005:225, points 45 et 46), que ce délai était impératif. Par ailleurs, le point 2.2.2 de la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38 [COM(2009) 313 final] indique sans ambiguïté que « [l]a carte de séjour doit être délivrée dans les six mois suivant la date de la demande. Ce délai doit être interprété à la lumière de l'article 10 du traité CE et le délai maximal de six mois ne peut se justifier que dans les cas où il y a des raisons précises de vérifier s'il existe des raisons d'ordre public ».

9 Par exemple, les versions en langues espagnole, anglaise et italienne de cette directive énoncent, respectivement, la « *expedición de un documento* », l'« *issuing of a document* » et le « *rilascio di un documento* ».

48. En effet, comme le souligne à juste titre la Commission, la possession d'un document de nature permanente plutôt que d'une attestation transitoire, délivrée par les autorités nationales lors du dépôt de la demande, facilite indubitablement l'exercice quotidien du droit de séjour et le caractère temporaire de l'attestation ne permet pas de bénéficier de la disposition énoncée à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/38, qui dispense les membres de la famille d'obligations de visa.

49. Enfin, cette interprétation est confortée par la jurisprudence de la Cour qui, interrogée non pas sur la nature du délai, mais sur les conditions de délivrance de la carte de séjour, a indiqué que la carte constatant le droit de séjour devait être « fournie » dans les six mois suivant le dépôt de la demande [10].

50. Il en résulte donc selon nous que la reconnaissance du bien-fondé de la demande et sa matérialisation par un titre doivent se faire dans ce délai, cette reconnaissance officielle ouvrant le droit pour le bénéficiaire à certains avantages.

51. La notion de « délivrance » visant exclusivement les cas où les autorités nationales compétentes constatent que le demandeur remplit les conditions du droit de séjour, la question se pose donc de savoir si, au regard du silence de la directive 2004/38, le fait que la décision soit négative et que la délivrance de la carte de séjour soit refusée entraîne une modification de la durée ou de la nature du délai.

52. Tel n'est, selon nous, pas le cas. Le délai ne saurait changer de nature et n'être plus qu'un délai indicatif dans le cas où, comme en l'espèce s'agissant de la situation de M. Diallo, les autorités nationales refusent de délivrer la carte de séjour.

53. En effet, il est clair que l'esprit de la directive 2004/38 exige que la situation des personnes qui se trouvent dans le cas de M. Diallo soit examinée dans les meilleurs délais possible.

54. En outre, si, comme nous le proposons, les autorités doivent délivrer la carte de séjour dans le délai de six mois et adopter une décision à cette fin, l'examen de la demande préalable à cette décision a nécessairement lieu dans ce délai. Par conséquent, considérer que le délai de six mois est également impératif dans les hypothèses de refus de la carte de séjour ne fait peser aucune obligation supplémentaire en termes de célérité sur les autorités nationales compétentes.

55. Dans ces conditions, nous ne voyons pas pour quelles raisons une décision de refus d'octroi de carte de séjour pourrait être adoptée après le délai de six mois, voire être sans cesse différée.

56. En second lieu, en ce qui concerne les interrogations de la juridiction de renvoi relatives à la notification de la décision, nous considérons que, sur le plan procédural, les situations donnant lieu à la délivrance de la carte de séjour doivent être distinguées des situations, comme en l'espèce, de refus de cette carte.

57. Lorsque le droit de séjour est constaté, nous estimons que la décision doit être adoptée et que la carte doit être délivrée dans le délai de six mois, pour les raisons exposées aux points 44 à 50 des présentes conclusions.

58. En revanche, si le caractère impératif du délai prévu par cette disposition commande que la décision de refus de carte de séjour soit adoptée dans ce délai, nous considérons toutefois que la notification d'une telle décision peut intervenir après ledit délai.

10 Voir arrêt du 5 septembre 2012, Rahman e.a. (C-83/11, EU:C:2012:519, point 42).

59. Certes, conformément aux dispositions de la directive 2004/38 [11] et au droit à une protection juridictionnelle effective [12], la notification d'une décision de refus d'octroi d'une carte de séjour est obligatoire [13].

60. Néanmoins, à l'instar du gouvernement belge, nous considérons que la notification se différencie fondamentalement de l'examen des conditions du droit de séjour, de sorte que le délai de six mois ne concerne pas la notification.

61. En effet, la notification est dépourvue d'incidence sur le droit de séjour, mais conditionne le contrôle des décisions relatives au constat de l'existence ou de l'absence de ce droit.

62. En outre, au regard du silence du législateur quant à la notification des décisions de refus d'octroi de carte de séjour et des champs d'application différents des directives 2003/86 et 2004/38, l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2003/86 prescrivant que les autorités nationales compétentes, dans un délai de neuf mois après la date du dépôt de la demande de regroupement familial, notifient par écrit la décision, d'accord ou de refus, à la personne concernée, n'est d'aucun secours quant à l'interprétation des obligations des autorités nationales en vertu de la directive 2004/38.

63. Cela étant, la notification doit, selon nous, intervenir dans les plus brefs délais à la suite de l'adoption de la décision par les autorités nationales compétentes afin précisément de permettre à l'intéressé de la contester dans les plus brefs délais.

64. De la sorte, l'interprétation que nous proposons ne porte pas atteinte aux droits des demandeurs de carte de séjour.

65. Ainsi, au moment du dépôt de la demande, une attestation est délivrée immédiatement au demandeur, laquelle reste valable jusqu'à la notification de la décision de refus de la carte de séjour et le protège temporairement.

66. En outre, dans la mesure où le délai de recours contentieux ne commence à courir qu'au moment de la notification de la décision [14], et non au moment de l'adoption de cette dernière, la notification de la décision après le délai de six mois ne porte pas atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective.

b) Sur les conséquences du dépassement du délai de six mois figurant à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38

67. Le juge de renvoi interroge la Cour sur les conséquences du dépassement du délai de six mois prévu par l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38. En particulier, il demande à la Cour si cette directive requiert ou permet que la conséquence du dépassement de ce délai consiste en l'octroi automatique de la carte de séjour sans qu'il ait été constaté au préalable que le demandeur remplissait les conditions pour en bénéficier.

11 Voir articles 15 et 30 de cette directive.

12 Au sens où l'effectivité du recours juridictionnel suppose que l'intéressé puisse connaître les motifs de la décision adoptée à son encontre afin de faire valoir et de défendre ses droits, voir arrêts du 17 novembre 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, point 41 et jurisprudence citée), et du 4 juin 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, point 53). Sur l'importance et la portée de l'obligation de motivation incombant aux autorités nationales, voir conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire CO Sociedad de Gestión y Participación e.a. (C-18/14, EU:C:2015:95, note en bas de page 40).

13 À toutes fins utiles, nous rappelons que la notification ne saurait dépendre d'une demande de l'intéressé dès lors que, d'une part, une telle interprétation irait à l'encontre de l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/38 selon lequel « [t]oute décision [...] est notifiée » et, d'autre part, il est illogique d'exiger d'une personne qu'elle réclame la notification d'une décision dont elle ignore l'existence. À cet égard, il faut distinguer les demandes visant la notification d'une décision de celles visant la communication des motifs fondant une décision. S'agissant de cette seconde hypothèse, la jurisprudence accepte que les motifs puissent n'être communiqués qu'après une demande en ce sens, voir arrêt du 17 novembre 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, point 41).

14 Voir article 30, paragraphe 3, in fine, de la directive 2004/38.

68. À cet égard, il est vrai que, la directive 2004/38 ne précisant aucunement les conséquences découlant du dépassement du délai de six mois, cette question ressort, en principe, de l'autonomie procédurale des États membres sous réserve du respect des principes d'effectivité et d'équivalence [15].

69. Cependant, eu égard à l'objectif de la directive 2004/38 et aux répercussions de la délivrance automatique de la carte de séjour, nous sommes convaincu que l'article 10, paragraphe 1, de ce texte ne permet pas qu'une telle conséquence soit attachée au dépassement du délai de six mois.

70. Premièrement, la législation belge donne lieu à des situations qui sont, à nos yeux, contraires au but recherché par la directive 2004/38.

71. En effet, tant la lettre que l'esprit de la directive 2004/38 supposent que la réponse apportée à une demande de carte de séjour soit conforme à la situation du demandeur et repose sur un examen approfondi et individuel de la situation du demandeur [16].

72. Or, en l'espèce, la situation de M. Diallo illustre parfaitement les résultats, à tout le moins incongrus, auxquels la législation belge peut aboutir.

73. Ainsi, la notification d'une décision de reconnaissance du droit de séjour après le délai de six mois est dépourvue de conséquence alors que, dans une situation telle que celle au principal, en cas de rejet de la demande de carte de séjour, le non-respect du délai de six mois donne lieu à la délivrance automatique d'un titre de séjour indu établissant un droit qui est, en réalité, contraire à la décision qui n'a pas été notifiée à temps.

74. Certes, le raisonnement a ici été poussé à l'extrême pour les besoins de notre démonstration. Toutefois, les conséquences de ce raisonnement attestent, selon nous, du fait que les dispositions de la loi belge aboutissent, en toute hypothèse, à un résultat contraire au but recherché par la directive 2004/38 qui est évidemment que la réponse apportée à une demande de carte de séjour corresponde à la situation du demandeur.

75. Deuxièmement, nous pensons que le système de délivrance automatique des cartes de séjour est source d'insécurité juridique.

76. Nous convenons que la volonté affichée par le gouvernement belge d'éviter le déni d'administration est louable et que la législation belge permet au demandeur de voir sa situation clarifiée en dépit de l'inaction ou de la lenteur des autorités nationales compétentes.

15 Dans une hypothèse relativement similaire, dans laquelle une directive n'indiquait pas les conséquences attachées au dépassement du délai de réponse imparti aux autorités nationales, la Cour a déjà jugé que, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité, il appartenait aux États membres de déterminer les effets d'un tel dépassement du délai et que, par conséquent, la directive n'imposait pas l'adoption d'une décision implicite d'acceptation, voir arrêt du 20 janvier 2005, Merck, Sharp & Dohme (C-245/03, EU:C:2005:41, points 25 à 34). Plus généralement, sur la problématique du silence de l'administration en droit de l'Union, voir Bonichot, J.-C., « Le silence de l'administration communautaire : le silence est-il d'or en droit de l'Union ? », *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015) : liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruylant, Bruxelles, 2015, p. 117-129.

16 Voir arrêt du 5 septembre 2012, Rahman e.a. (C-83/11, EU:C:2012:519, points 22 et 26). À cet égard, d'une part, il convient de relever que le demandeur de carte de séjour doit, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2004/38 et de l'article 52, paragraphe 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, fournir un dossier à l'administration comprenant, outre la preuve de son identité, les documents permettant d'établir valablement qu'il remplit les conditions requises pour se voir délivrer cette carte. D'autre part, ce n'est pas l'éventuel caractère implicite de la décision qui est, à nos yeux, problématique, mais le fait qu'il ressort du libellé de la législation belge que la carte de séjour est délivrée dès lors qu'aucune décision n'a été adoptée et sans qu'il ait été constaté que le demandeur répond effectivement aux conditions requises pour bénéficier du droit au séjour.

77. Cependant, dans la mesure où les cartes de séjour délivrées d'office peuvent être retirées par la suite, ces dernières n'ont, en réalité, qu'un caractère provisoire. Par conséquent, la législation belge engendre, pour les titulaires desdites cartes, une grande insécurité juridique, voire des situations iniques, car plusieurs années après avoir délivré la carte de séjour sans réel examen de la situation du demandeur, les autorités belges peuvent retirer la carte au motif que le titulaire, pourtant de bonne foi, n'a jamais rempli les conditions de délivrance d'une telle carte.

78. Or, contrairement à l'attestation provisoire délivrée au demandeur dans l'attente qu'une décision soit adoptée, la carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union ne revêt en aucune manière un caractère provisoire.

79. De plus, compte tenu du caractère automatique de la délivrance de la carte, il est paradoxal que le gouvernement belge tente de se prévaloir du droit à l'erreur pour justifier la possibilité de retirer cette carte.

80. En effet, s'il est évident qu'il ne peut être dénié à l'administration la possibilité de corriger des erreurs, force est de constater que la délivrance automatique des cartes de séjour ne résulte pas tant d'une erreur que de l'inaction ou de la lenteur de l'administration qui n'a pas adopté de décision dans le délai imparti.

81. Troisièmement, la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un État tiers doit être considérée non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un État membre, la situation individuelle d'un tel ressortissant [17].

82. Or, la législation belge qui, comme conséquence de la lenteur ou de l'inaction de l'administration, impose la délivrance automatique de la carte sollicitée, par la nature en réalité provisoire dont elle dote cette carte, qui peut par la suite être retirée, confère à ce document le caractère d'une présomption réfragable de l'existence d'un droit et non un caractère déclaratif de ce droit.

83. Au regard de l'ensemble de ces éléments, nous sommes convaincu que le dépassement du délai de six mois prévu à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 ne peut avoir pour conséquence la délivrance automatique de la carte de séjour, c'est-à-dire le constat automatique, et éventuellement erroné, du droit du demandeur.

84. En effet, si ce dépassement ne peut rester sans conséquence, le fait que le demandeur remplisse ou non les conditions pour obtenir la carte de séjour est indépendant de l'inaction de l'administration, car de telles circonstances ne modifient en rien la situation objective du demandeur de carte de séjour et le constat selon lequel il remplit, ou non, les conditions pour se voir octroyer une carte de séjour.

85. Toutefois, le recours en responsabilité non contractuelle de l'État membre en cause pour violation du droit de l'Union constitue un moyen approprié de déterminer les conséquences du dépassement du délai impératif de six mois dans chaque cas d'espèce [18].

17 Voir solution issue des arrêts du 21 juillet 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, point 48 et jurisprudence citée), ainsi que du 14 septembre 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, point 32), étendue par l'arrêt du 12 mars 2014, O. et B. (C-456/12, EU:C:2014:135, point 60) à l'article 10 de la directive 2004/38.

18 À cet égard, au point 78 de ses conclusions dans l'affaire Commission/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2014:2438), l'avocat général Kokott avait estimé que le dépassement d'un délai déterminé n'interdisait pas à la Commission d'adopter une décision et que le dépassement du délai par la Commission pourrait, s'il ne devait pas y avoir de raison justifiée pour ce dépassement, déclencher la responsabilité extracontractuelle de l'Union.

86. En effet, si le retard de l'État membre devait par lui-même entraîner un préjudice particulier, l'action en réparation de ce dommage, quelle qu'en soit la nature, devrait ouvrir au demandeur de carte de séjour un droit à réparation [19].

87. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, d'une part, nous estimons que la décision de refus d'octroi d'une carte de séjour au titre de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38, doit être adoptée dans le délai de six mois prévu par cette disposition, mais peut être notifiée ultérieurement.

88. D'autre part, nous considérons que cette directive s'oppose à une législation nationale selon laquelle, en l'absence de décision dans le délai de six mois, la carte de séjour est automatiquement octroyée, même lorsque le demandeur ne remplit pas les conditions nécessaires.

2. Sur les troisième et quatrième questions préjudicielles

89. Par ses troisième et quatrième questions préjudicielles, que nous proposons à la Cour d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande si le droit de l'Union s'oppose à une jurisprudence nationale, selon laquelle l'autorité compétente nationale retrouve, à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision refusant la délivrance d'une carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, l'entièreté du délai de six mois visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

90. Force est de constater que, la directive 2004/38 ne réglant pas la question du délai dont dispose l'administration pour adopter une décision à la suite de l'annulation d'une première décision, celle-ci relève de l'autonomie procédurale des États membres [20].

91. Par conséquent, il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier que le principe d'équivalence est respecté. À cet égard, la règle selon laquelle l'autorité compétente nationale retrouve, à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision refusant la délivrance d'une carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, l'entièreté du délai est, comme cela est précisé dans la décision de renvoi, une règle jurisprudentielle et s'applique, par conséquent, aux procédures régissant des situations similaires soumises au droit interne.

92. Quant au respect du principe d'effectivité, il est nécessaire de vérifier que les règles procédurales nationales ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union.

93. Nous comprenons bien la position de M. Diallo et la portée de son argumentation. Dans son cas personnel, obliger l'administration à statuer et à notifier la seconde décision dans les quelques jours qui restent avant l'expiration du délai de six mois revient à imposer à cette dernière une tâche quasi impossible entraînant, en raison du caractère automatique de la délivrance de la carte de séjour en cas de dépassement du délai, la certitude pour lui de bénéficier d'un titre de séjour auquel il n'a peut-être pas droit.

19 Au regard du libellé de la question préjudicielle, seules les conséquences du dépassement du délai de six mois pour le demandeur sont ici envisagées. Si les conséquences du non-respect du délai de six mois devaient être appréhendées sous l'angle de la sanction de l'État membre, alors un tel retard pourrait être constitutif d'un manquement dans la mise en œuvre de la directive, voir, par analogie, arrêt du 14 avril 2005, Commission/Espagne (C-157/03, EU:C:2005:225).

20 Dans un contexte différent, la Cour a déjà jugé, d'une part, qu'il incombe aux États membres de déterminer si le dépassement d'un délai prévu dans une directive ne s'oppose pas à ce que les autorités compétentes adoptent une nouvelle décision dès lors que la décision précédente a été annulée par voie juridictionnelle et, d'autre part, qu'une telle possibilité ne peut s'exercer que dans un délai raisonnable ne pouvant dépasser le délai prévu audit article, voir arrêt du 20 janvier 2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, point 39).

94. Naturellement, la protection juridictionnelle effective commande qu'une personne, dont la demande de carte de séjour a été rejetée par une décision ayant, ultérieurement, été annulée, a le droit à ce qu'une nouvelle décision soit adoptée [21] dans un délai ne dépassant pas le délai dont disposait l'administration pour adopter la première décision, à savoir en l'espèce, un délai de six mois [22].

95. Toutefois, le caractère rétroactif de l'annulation commande que la décision annulée soit considérée comme n'ayant jamais existé, que l'administration se retrouve dans la même situation que précédemment et, par conséquent, qu'elle bénéficie d'un délai de six mois. Ainsi, comme le souligne à juste titre le gouvernement belge, l'annulation entraîne l'obligation de reprendre ab initio la procédure désormais censée n'avoir jamais existé.

96. Cette position n'est pas, loin s'en faut, remise en cause par la nécessaire protection des droits des demandeurs de carte de séjour.

97. En effet, il est clair que l'on ne saurait enserrer l'administration dans des délais tellement courts qu'ils rendraient, en pratique, impossible tout examen sérieux, contradictoire et diligent des demandes qui lui sont soumises, alors même que, la première décision ayant été annulée, un tel examen s'avère nécessaire.

98. De plus, si, comme l'a souligné la Commission durant la procédure législative, « [l]e délai de six mois semble être plus réaliste pour permettre aux États membres de procéder aux vérifications nécessaires et délivrer la carte de séjour » [23], alors un tel délai est d'autant plus nécessaire lorsque la première décision a été annulée.

99. Partant, estimer, comme le propose le requérant au principal, que les autorités nationales ne disposent que du reliquat du délai de six mois pour adopter une deuxième décision va, à nos yeux, à l'encontre du droit des demandeurs de carte de séjour de voir leur demande examinée sérieusement et diligemment.

100. En outre, l'interprétation préconisée par la Commission, selon laquelle le nouveau délai doit être déterminé au cas par cas, est, selon nous, doublement problématique.

101. D'une part, cette approche étant fonction du degré de diligence de l'autorité en cause ainsi que du motif d'annulation, elle ne permet aucunement de déterminer aisément le nouveau délai laissé à l'autorité nationale compétente. Elle risque également d'être source de nouveaux litiges et d'allongement des délais de décision et de procédure, dès lors que la Commission propose que l'autorité nationale doive motiver le nouveau délai dont elle dispose.

102. D'autre part, s'agissant d'un contentieux de masse, cette position n'est pas réaliste et aurait également pour conséquence d'allonger les délais de décision.

103. En tout état de cause, s'il est vrai que le fait que l'autorité compétente nationale retrouve, à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision refusant la délivrance d'une carte de séjour, l'entièreté du délai de six mois visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 peut avoir pour conséquence d'allonger la procédure, le demandeur est temporairement protégé par l'attestation qui lui est délivrée au moment du dépôt de sa demande.

21 Voir arrêt du 20 janvier 2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42 point 35).

22 Voir arrêt du 20 janvier 2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42 point 37).

23 Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (présentée par la Commission conformément à l'article 250, paragraphe 2 du traité CE) [COM(2003) 199 final].

104. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, nous estimons que l'autorité compétente nationale retrouve, à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision refusant la délivrance d'une carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, l'entièreté du délai de six mois visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

IV. Conclusion

105. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'État (Belgique) de la manière suivante :

1) La décision de refus de carte de séjour au titre de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) nº 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doit être adoptée dans le délai de six mois prévu par cette disposition, mais peut être notifiée ultérieurement.

2) L'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 ne permet pas que la conséquence du dépassement du délai de six mois soit l'octroi automatique de la carte de séjour sans qu'il ait été constaté que le demandeur répond effectivement aux conditions requises pour bénéficier du droit au séjour.

3) À la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision refusant la délivrance d'une carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union au titre de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38, l'autorité nationale compétente dispose de l'entièreté du délai de six mois prévu par cette disposition pour adopter une nouvelle décision.