Conseil du Contentieux des Etrangers

Arrêt

n°125 711 du 17 juin 2014
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : X

contre:

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIE CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 février 2013, par X, qui déclare être de nationalité algérienne, tendant à la suspension et l'annulation de la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour prise le 21 septembre et d'un ordre de quitter le territoire, délivré le 21 septembre 2012.

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 la note d'observation et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 8 mai 2014 convoquant les parties à l'audience du 28 mai 2014.

Entendu, en son rapport, M. BUISSERET, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me S. JANSENS loco Me P. VANWELDE, avocats, qui comparaît pour la partie requérante, et Me P. HUYBRECHTS loco Mes D. MATRAY et S. MATRAY, avocats, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. La partie requérante déclare être arrivée en Belgique en 1997.

1.2. Le 18 avril 2004, la partie requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : la loi du 15 décembre 1980), demande qui a été déclarée irrecevable le 6 juin 2005.

1.3. Le 15 décembre 2009, la partie requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980, demande qui a été déclarée irrecevable le 27 avril 2011.

1.4. Le 11 janvier 2012, la partie requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980. La partie défenderesse a déclaré cette demande irrecevable le 21 septembre 2012. Cette décision constitue le premier acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

« Art 9 bis

MOTIFS : ***Les éléments invoqués ne constituent pas une circonstance exceptionnelle.***

Monsieur [S.] déclare être arrivé en Belgique en 1997, il est muni d'un passeport valable non revêtu d'un visa. Il n'a sciemment effectué aucune démarche à partir de son pays d'origine en vue d'obtenir une autorisation de séjour, il s'est installé en Belgique de manière irrégulière sans déclarer ni son entrée ni son séjour auprès des autorités compétentes. Il séjourne sans chercher à obtenir une autorisation de séjour de longue durée autrement que par les demandes introduite sur base de l'article 9 alinéa 3 et 9 bis (Monsieur a introduit une demande sur base de l'article 9§3 en date du 18.04.2003 qui a fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité en date du 06.06.2005, et une demande sur base de l'article 9 bis du 15.12.2009 ayant également fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité en date du 27.04.2011). Le requérant n'allègue pas qu'il aurait été dans l'impossibilité, avant de quitter l'Algérie, de s'y procurer auprès de l'autorité compétente les autorisations nécessaires à son séjour en Belgique. Il s'ensuit qu'il s'est mis lui-même et en connaissance de cause dans une situation illégale et précaire et est resté délibérément dans cette situation, de sorte qu'il est à l'origine du préjudice qu'il invoque (Conseil d'Etat- Arrêt du 09-06-2004, n° 132.221).
Notons qu'il a été notifié à l'intéressé un ordre de quitter le territoire en date du 21.06.2011, et qu'au lieu d'obtempérer à cet oqt comme il est de règle, l'intéressé a préféré attendre trois mois en séjour illégal avant d'introduire sa demande sur le territoire. L'intéressé est bien le seul responsable de la situation dans laquelle il se trouve.

A l'appui de sa demande d'autorisation de séjour, l'intéressé invoque l'instruction du 19.07.2009 concernant l'application de l'article 9.3 (ancien) et de l'article 9 bis de la loi du 15.12.1980. Force est cependant de constater que cette instruction a été annulée par le Conseil d'Etat (C.E. , 09 déc. 2009, n° 198.769 & C.E., 05 oct. 2011 n° 215.571). Par conséquent, les critères de cette instruction ne sont plus d'application.
Ajoutons que l'Office des Etrangers applique la loi et il ne peut lui être reproché de le faire. Dès lors, aucun argument basé sur cette instruction ne peut être considéré comme une circonstance exceptionnelle.

Monsieur invoque la longueur de son séjour, son intégration, les démarches afin de régulariser sa situation ainsi que l'apport d'une promesse d'embauche, ces éléments liés au fond de la demande ne feront pas l'objet d'un examen au stade de la recevabilité mais pourront être soumis au poste diplomatique compétent pour le lieu de résidence à l'étranger de l'intéressé.

En conclusion Monsieur [S.] ne nous avance aucun argument probant justifiant la difficulté ou l'impossibilité d'introduire sa demande dans son pays d'origine auprès de notre représentation diplomatique. Sa demande est donc irrecevable. Néanmoins, il lui est toujours loisible de faire une éventuelle nouvelle demande dans son pays d'origine ou de résidence sur la base de l'article 9§2 auprès de notre représentation diplomatique. »

1.5. Le 18 janvier 2013, la première décision attaquée a été notifiée à la partie requérante avec un ordre de quitter le territoire qui est motivé comme suit :

« Annexe 13

- *2° il demeure dans le Royaume au-delà du délai fixé conformément à l'article 6, ou ne peut apporter la preuve que ce délai n'est pas dépassé :*

l'intéressé a déjà fait l'objet d'un OQT en date du 21.06.2011. Il n'a donné aucun suite à cet ordre et séjourne donc toujours de manière illégale dans le pays.»

2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation « des articles 9bis, 62 de la loi du 15 décembre 1980 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 ; du principe général de droit de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs, en vertu duquel tout acte administratif doit être fondé sur des motifs exacts en fait, pertinents et admissibles en droit ; des principes de bonne administration et, plus particulièrement, du principe de légitime confiance, des principes d'égalité et de non-discrimination ».

Dans la première branche de son moyen unique, elle fait valoir que la motivation de l'acte attaqué « est totalement contradictoire avec la pratique de la partie adverse, qui continue à appliquer l'Instruction litigieuse » et dépose en annexe à sa requête la copie de courriers émanant de la partie défenderesse en application de l'instruction gouvernementale du 19 juillet 2009. Elle estime que « cette pratique n'est nullement contradictoire avec la jurisprudence du Conseil d'Etat (consacrée notamment dans les arrêts n° 215.571 du 5 octobre 2011 et 216.651 du 1er décembre 2011) dès lors que s'il est acquis (depuis ces arrêts) que la partie adverse ne pouvait brider son pouvoir d'appréciation dans une mesure telle qu'elle l'a fait dans l'Instruction du 19 juillet 2009 (texte qu'elle ne peut dès lors plus appliquer strictement), il n'en reste pas moins que demeurent les prises de position contenues dans ce texte, quant au caractère humanitaire urgent de la situation de certains étrangers dont le retour dans le pays d'origine parait impossible ou à tout le moins particulièrement difficile, à peine de violer les engagements internationaux liant la Belgique ; de ces prises de position, la partie adverse ne peut évidemment totalement s'affranchir, à peine *«d'institutionnaliser l'arbitraire administratif » ».* Elle relève que sa situation « répond en tous points aux critères 2.8A et 2.8B de l'Instruction » et que le requérant «est dans l'incapacité de comprendre les motifs de la décision entreprise, qui déclare sa demande irrecevable, rejetant toute possibilité d'appliquer l'Instruction du 19/07/2009 alors même que cette argumentation est contredite par la pratique de la partie adverse elle-même ».

Dans la seconde branche de son moyen unique, elle expose qu' « Il doit être admis que l'annulation du texte de l'Instruction par le Conseil d'Etat n'a, aux yeux de la partie adverse, pas pu faire perdre à ces situations le caractère « *humanitaire urgent* » qu'elle avait déclaré y attacher, caractère humanitaire urgent rendant un retour des étrangers concernés dans leur pays d'origine impossible, parce qu'entraînant une violation des articles 3 ou 8 de la CEDH », que « demeurent donc ces prises de position quant à la manière dont se caractérise la situation des étrangers qui, à l'instar du requérant, se trouvent en Belgique depuis plusieurs années, peuvent s'y prévaloir d'un ancrage local durable et, soit ont déjà séjourné légalement en Belgique auparavant (ou ont tenté d'y régulariser leur situation), soit fournissent la preuve de ce qu'ils pourront rapidement être mis au travail » et que « à peine de violer les principes de bonne administration et, parmi ceux-ci, les principes de sécurité juridique et de légitime confiance et de ne pas adéquatement motiver sa décision, la partie adverse ne pouvait, au seul motif que le texte de l'Instruction gouvernementale du 19 juillet 2009 a été annulé, considérer que les critères de ce document « *ne sont plus d'application » ».* Elle estime que « s'il est donc acquis (depuis les arrêts précités du CE) que la partie adverse ne peut rejeter une demande d'autorisation de séjour au seul motif que les conditions de l'Instruction ne seraient pas réunies (à peine pour la partie adverse d'ajouter à la loi), le Conseil d'Etat n'a à ce stade nullement considéré que, du fait de son annulation, cette Instruction ne serait purement et simplement plus d'application ».

3. Discussion.

3.1. A titre liminaire, le Conseil rappelle, qu'aux termes de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, la demande d'autorisation de séjour doit être introduite auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge dans le pays d'origine ou dans le pays où l'étranger est autorisé au séjour, sauf si des circonstances exceptionnelles font obstacle à cette procédure. L'existence de circonstances exceptionnelles est une condition de recevabilité de la demande par laquelle l'étranger sollicite l'autorisation en Belgique.

Les circonstances exceptionnelles, qui ne sont pas définies légalement, ne sont pas des circonstances de force majeure. Partant, il appartient à l'autorité d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, le caractère exceptionnel des circonstances alléguées par l'étranger, étant entendu que l'examen de la demande sous deux aspects, celui de la recevabilité et celui du fond, n'exclut nullement qu'un même fait soit à la fois une circonstance exceptionnelle permettant l'introduction de la demande en Belgique et un motif justifiant l'octroi de l'autorisation de séjour.

Enfin, si le Ministre ou son délégué, dans l'examen des circonstances exceptionnelles, dispose d'un très large pouvoir d'appréciation auquel le Conseil ne peut se substituer, il n'en est pas moins tenu de motiver sa décision et de la justifier en tenant compte de tous les éléments propres au cas qui lui est soumis. Cette obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'expliciter les motifs de ces motifs. Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

3.2. Le Conseil observe, à titre liminaire, que la partie requérante reste en défaut de contester la motivation de l'acte attaqué selon laquelle « [...] *la longueur de son séjour, son intégration, les démarches afin de régulariser sa situation ainsi que l'apport d'une promesse d'embauche » sont des « s éléments liés au fond de la demande » qui « ne feront pas l'objet d'un examen au stade de la recevabilité mais pourront être soumis au poste diplomatique compétent pour le lieu de résidence à l'étranger de l'intéressé ».*

Ensuite, s'agissant de l'instruction du 19 juillet 2009 relative à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3, et de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 dont la partie requérante revendique l'application, le Conseil rappelle que cette instruction a été annulée par le Conseil d'Etat dans un arrêt n°198.769 du 9 décembre 2009 et que l'annulation d'un acte administratif (par le Conseil d'Etat) fait disparaître cet acte de l'ordonnancement juridique, avec effet rétroactif et que cette annulation vaut *erga omnes* (sur la portée rétroactive de l'arrêt d'annulation : P. LEWALLE, Contentieux administratif, 2ème éd., 2002, Larcier, p. 935 et ss., n° 518 et ss - P. SOMERE, « *L'exécution des décisions du juge administratif* », Adm. Pub., T1/2005, p.1 et ss.).

Par ailleurs, s'il est vrai que le Secrétaire d'Etat à la politique de migration et d'asile s'est engagé publiquement à continuer à appliquer les critères tels que décrits dans l'instruction du 19 juillet 2009, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, le Conseil d'État a cependant estimé dans son arrêt n° 215.571 du 5 octobre 2011, que l'application de cette instruction en tant que règle contraignante, à l'égard de laquelle la partie défenderesse ne dispose plus d'aucune possibilité d'appréciation, est contraire au pouvoir discrétionnaire dont celle-ci dispose sur la base de l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980. L'application de cette instruction ajoute ainsi à l'article 9*bis* de ladite loi des conditions qu'il ne contient pas. Il en est sensiblement de même dans les arrêts n° 216.417 et 216.418 du 23 novembre 2011 dans lesquels le Conseil d'Etat considère qu'« *en érigeant ainsi une durée de séjour ininterrompu de cinq années sur le territoire du Royaume comme condition d'application de l'article 9bis de la loi du 15.12.80, l'arrêt ajoute à cette disposition légale et, partant, la méconnaît* ».

Par conséquent, le Conseil ne peut avoir égard, dans le cadre de son contrôle de légalité, aux critères de l'instruction du 19 juillet 2009, qui est censée ne jamais avoir existé, et il ne pourrait être reproché à la partie défenderesse de ne pas les avoir appliqués. Dès lors, l'argumentation de la partie requérante selon laquelle elle «est dans l'incapacité de comprendre les motifs de la décision entreprise, qui déclare sa demande irrecevable, rejetant toute possibilité d'appliquer l'Instruction du 19/07/2009 alors même que cette argumentation est contredite par la pratique de la partie adverse elle-même », et selon laquelle « s'il est donc acquis (depuis les arrêts précités du CE) que la partie adverse ne peut rejeter une demande d'autorisation de séjour au seul motif que les conditions de l'Instruction ne seraient pas réunies (à peine pour la partie adverse d'ajouter à la loi), le Conseil d'Etat n'a à ce stade nullement considéré que, du fait de son annulation, cette Instruction ne serait purement et simplement plus d'application » est inopérante. Cette conclusion s'impose d'autant plus qu'en l'espèce, la motivation de l'acte attaqué précise expressément que *« cette instruction a été annulée par le Conseil d'Etat […]. Par conséquent, les critères de cette instruction ne sont plus d'application »* et que *« Dès lors, aucun argument basé sur cette instruction ne peut être considéré comme une circonstance exceptionnelle »*.

S'agissant du moyen en ce qu'il est pris de la violation du principe de légitime confiance, le Conseil tient à souligner que ces principes n'autorisent aucunement la partie défenderesse à ajouter des critères à l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 et renvoie à la teneur de l'arrêt n° 215.571 du 5 octobre 2011 du Conseil d'État, rappelée *supra*.

S'agissant du moyen en ce qu'il est pris de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination, la partie requérante reste en défaut de démontrer *in concreto* qu'elle aurait fait l'objet d'une différence

de traitement - basée sur un critère de différenciation non susceptible de justification objective et raisonnable - avec un autre demandeur se trouvant dans une situation comparable à la sienne, en sorte qu'elle n'est pas fondée, en l'espèce, à se prévaloir de la violation du principe de non-discrimination.

S'agissant de la violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales invoquée dans l'exposé relatif au préjudice grave et difficilement réparable, à la suite du Conseil d'Etat, le Conseil estime que le droit au respect à la vie privée et familiale consacré par l'article 8, alinéa 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut être expressément circonscrit par les Etats contractants dans les limites fixées par l'alinéa 2 du même article. La loi du 15 décembre 1980 étant une loi de police qui correspond aux prévisions de cet alinéa, il s'ensuit que l'application de cette loi n'emporte pas en soi une violation de l'article 8 de la Convention précitée. Cette disposition autorise donc notamment les Etats qui ont signé et approuvé la Convention à soumettre la reconnaissance du droit à la vie privée et familiale à des formalités de police. Le principe demeure en effet que les Etats conservent le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux et que les Etats sont ainsi habilités à fixer des conditions à cet effet. L'article 8 de la Convention ne s'oppose donc pas à ce que les Etats fixent des conditions pour l'entrée des étrangers sur leur territoire. En outre, l'exigence imposée par l'article 9 bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 d'introduire en principe la demande auprès du poste diplomatique belge dans le pays d'origine, constitue une ingérence proportionnée dans la vie familiale et privée de l'étranger puisqu'elle ne lui impose qu'une formalité nécessitant une séparation temporaire de son milieu belge tout en réservant la décision sur le fondement même de la demande d'être autorisé au séjour de plus de trois mois. En effet, la décision contestée n'implique pas une rupture des liens du demandeur avec ses attaches en Belgique, mais lui impose seulement une séparation d'une durée limitée en vue de régulariser sa situation. De plus, la requérante reste en défaut d'établir, *in concreto*, le caractère déraisonnable ou disproportionné de l'ingérence ainsi occasionnée.

3.3. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est fondé dans aucune de ses branches.

4. Débats succincts

Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation ne peut pas être accueillie, il convient d'appliquer l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

La requête en annulation étant rejetée par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

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

Article unique.

La requête en suspension et annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-sept juin deux mille quatorze par :

Mme M. BUISSERET,	président f.f., juge au contentieux des étrangers,
Mme A. DE LAMALLE,	Greffier Assumé.
Le greffier,	Le président,
A. DE LAMALLE	M. BUISSERET