



Arrêt

n° 168 797 du 31 mai 2016
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : X

Contre :

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile et désormais par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté.

LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS, IIIème CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 septembre 2010, par X, qui se déclare de nationalité chilienne, tendant à l'annulation de la décision de rejet d'une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, prise le 23 juillet 2010.

Vu le titre 1er 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 (dite « la loi du 15 décembre 1980 » ci-après).

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire en réplique.

Vu l'arrêt n° 216.417 du Conseil d'Etat du 23 novembre 2011 cassant l'arrêt n° 54.065 du Conseil de céans du 4 janvier 2011.

Vu l'ordonnance du 14 décembre 2012 convoquant les parties à l'audience du 24 janvier 2013.

Entendu, en son rapport, G.PINTIAUX, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me S. TUCI, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me E. MOTULSKY loco Me F. MOTULSKY, avocat, 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 sur le territoire belge en 2002.

1.2. Elle indique avoir été titulaire d'une carte d'identité spéciale pour les périodes allant du 3 décembre 2003 au 6 mars 2004 et du 15 juin 2004 au 15 juin 2005, en tant qu'employée de maison au service d'un diplomate puis d'un conseiller culturel d'ambassade.

1.3. Par un courrier daté du 13 décembre 2006, 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, ancien, de la loi du 15 décembre 1980. Le 3 avril 2008, la partie défenderesse a pris à son encontre une décision d'irrecevabilité de cette demande, avec ordre de quitter le territoire.

1.4. Par un courrier daté du 14 décembre 2009, la partie requérante a introduit, en son nom propre et au nom de son fils, une nouvelle demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. Par courrier du 9 avril 2010, la partie requérante a apporté une rectification relative aux prénoms qui avaient par erreur été renseignés dans l'attestation (datée du 6 avril 2010) de réception de sa demande d'autorisation de séjour. Le 23 juillet 2010, la partie défenderesse a pris à son encontre une décision rejetant cette demande, assortie d'un ordre de quitter le territoire.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, a été notifiée le 27 août 2010. Elle est motivée comme suit (reproduction littérale des termes de la décision attaquée) :

« MOTIFS :

Madame [J. A., X. A.] déclare être arrivée sur le territoire en 2002. Elle est mise en possession d'un Titre de Séjour Spécial valable du 03.12.2003 au 06.03.2004 et du 15.06.2004 au 15.06.2005. Elle a quitté la Belgique à une date indéterminée et y revient en date du 26.09.2006 comme le stipule la déclaration d'arrivée n° (xxx) rédigée à Ixelles en date du 12.12.2006. Notons d'emblée que l'intéressée n'a pas profité de son retour vers le Chili pour solliciter une autorisation de séjour de plus de trois mois auprès du poste diplomatique compétent. Il s'ensuit que la partie requérante s'est mis elle-même et en connaissance de cause dans une situation illégale et précaire, et est restée délibérément dans cette situation de sorte qu'elle est à l'origine du préjudice qu'elle invoque (Conseil d'État - Arrêt du 09.06.2004 n° 132.221).

L'intéressée indique vouloir être régularisé sur base de l'instruction du 19.07.2009, concernant l'application de l'article 9bis de la loi sur les étrangers. Il est de notoriété publique que cette instruction a été annulée par le Conseil d'État en date du 11.12.2009. Suite à cette annulation, le Secrétaire d'État pour la politique d'Asile et de Migration s'est engagé publiquement à continuer à appliquer les critères tels que décrits dans l'instruction du 19.07.2009 en vertu de son pouvoir discrétionnaire.

Madame invoque le critère 2.8A de l'instruction annulée du 19.07.2009 en arguant de son séjour en Belgique depuis 2002, constatons que si l'intéressée a obtenu un TSS valable du 03.12.2003 au 06.03.2004 et du 15.06.2004 au 15.06.2005, il apparaît à l'étude de son dossier administratif qu'elle a déclaré son arrivée sur le territoire belge en date du 26.09.2006 (cfr. déclaration d'arrivée n° (xxx) fait à la commune d'Ixelles le 12.12.2006 et déclarant son arrivée sur le territoire national en date du 26.09.2006). Il apparaît donc que l'intéressée a quitté la Belgique à une date indéterminée avant d'y revenir en date du 26.09.2006. En outre, remarquons que, dans sa précédente demande de régularisation sur base de l'article 9.3, introduite à Ixelles le 15.12.2006, elle déclare être arrivée sur le territoire national en septembre 2006. La durée du séjour est dès lors trop courte pour satisfaire au critère 2.8 A étant donné que l'intéressé ne peut prétendre à un séjour ininterrompu de minimum 5 ans, à la date du 15.12.2009. Dès lors, quelle que soit la qualité de l'intégration (témoignages de qualité, cohabitation avec un ressortissant belge, attestations de suivi de cours de français, contrats de travail, volonté de travailler), cela ne change rien au fait que la condition de la durée du séjour n'est pas rencontrée. Cet élément ne peut donc être retenu au bénéfice de l'intéressé.

Dès lors, je vous prie de notifier au concerné la décision du délégué du Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile en délivrant le modèle de l'annexe 13 de l'A.R. du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. du 27 octobre 1981), tel qu'inséré par l'A.R. du 22 novembre 1996 (M.B. du 6 décembre 1996) et modifié par l'A.R. du 22 juillet 2008 (M.B. du 29 août 2008), par laquelle lui est délivré l'ordre de quitter le territoire dans les 30 (trente) jours après la notification.

MOTIF(S) DE LA MESURE :

• 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 (Loi du 15.12.80 – Article 7 al. 1,2°).

Déclaration d'arrivée n° [...] rédigée à Ixelles en date du 12.12.2006 valable jusqu'au 25.12.2006 ».

1.5. Le 27 septembre 2010, la partie requérante a introduit un recours en annulation à l'encontre de cette décision précitée devant le Conseil de céans qui l'a rejeté par un arrêt n° 54 065 du 4 janvier 2011. Saisi d'un recours en cassation de cet arrêt, le Conseil d'Etat a, par un arrêt n°216.417 du 23 novembre 2011, cassé celui-ci et renvoyé la cause devant le Conseil de céans autrement composé.

2. Exposé des moyens d'annulation

2.1. La partie requérante prend un premier moyen « *de la violation de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, lu en combinaison avec l'instruction ministérielle annulée du 19 juillet 2009, telle que le Secrétaire d'Etat pour la politique d'asile et de migration s'est engagé publiquement à continuer d'appliquer; de la violation du principe de la liberté de la preuve en droit administratif; de la violation de l'article 149 de la Constitution ; des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 199 (sic) relative à la motivation formelle des actes administratifs ; de l'erreur manifeste d'appréciation et du principe général de droit selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant en considération tous les éléments pertinents de la cause* ».

La partie requérante constate tout d'abord que ni l'instruction précitée elle-même, ni « *le vade-mecum y afférent* », ni aucun autre document ne précisent l'interprétation qu'il convient de donner à l'expression « *séjour ininterrompu de longue durée* ». Elle estime qu'à défaut de définition ainsi établie c'est le sens usuel de ces termes qui doit être retenu, à savoir « *une condition de résidence, de demeure de longue durée sur le territoire belge* ».

Elle relève que l'esprit de l'instruction « *combinait une exigence de « séjour ininterrompu de longue durée » avec une condition d' « ancrage local durable »* ».

Elle souligne que « *donner une autre interprétation à l'exigence de « séjour ininterrompu » serait d'ailleurs absurde, puisqu'elle impliquerait que « tout étranger ayant posé un pied hors du territoire national, ne fut-ce que pour une journée, aurait interrompu son séjour en Belgique »* ».

Elle se réfère également à l'interprétation qu'avait donnée à la notion de « *séjour ininterrompu* » la Commission de Régularisation dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi du 22 décembre 1999 et estime que cette jurisprudence doit s'appliquer *in casu* par analogie.

Elle soutient encore « *qu'aux fins de prouver qu'hormis ce séjour de vacances d'une quinzaine de jours au Chili [...], qui, ainsi qu'il a été exposé supra, n'affecte pas le caractère ininterrompu de son séjour, la requérante jouit d'un séjour ininterrompu de huit (!) années en Belgique* », elle a déposé vingt-sept pièces à l'appui de sa demande de régularisation. Elle fait ensuite la liste des documents produits.

Elle indique avoir été titulaire d'une carte d'identité spéciale pour les périodes allant du 3 décembre 2003 au 6 mars 2004 et du 15 juin 2004 au 15 juin 2005.

A cet égard, elle fait grief à la partie défenderesse d'avoir purement et simplement omis de faire état des nombreux documents produits précités et de se focaliser sur sa déclaration d'arrivée de 2006 pour considérer qu'elle n'avait pas un séjour ininterrompu d'au moins cinq ans en Belgique alors que, en vertu « *du principe de la liberté de la preuve en droit administratif* », la déclaration d'arrivée précitée « *ne peut être considéré[e] comme ayant une force probante déterminante permettant d'écarter l'ensemble des autres documents [...]* ».

Elle signale qu'au vu de ces documents, il est évident qu'elle n'a pu quitter le territoire que pour un laps de temps extrêmement court. Elle insiste sur le fait que « *ces documents attestent de sa présence en Belgique année par année, et presque mois par mois* ».

Elle conclut en affirmant que la partie défenderesse aurait donc dû motiver sa décision en tenant compte de l'ensemble des documents présentés, et qui prouvent incontestablement le caractère ininterrompu de son séjour.

2.2. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe « *« patere legem est quam ipse fecisti* », qui signifie que toute autorité est liée par la règle qu'elle s'est donnée à elle-même ».

Elle s'exprime à cet égard comme suit :

En ce que la partie adverse avance que l'instruction du 19 juillet 2009, invoquée par la requérante dans sa demande de régularisation, a été annulée, mais qu'elle ajoute immédiatement après que « Suite à cette annulation, le Secrétaire d'état pour la politique d'Asile et de Migration s'est engagé publiquement à continuer à appliquer les critères tels que décrits dans l'instruction du 19.07.2009 en vertu de son pouvoir discrétionnaire » ;

Qu'il s'agit donc là d'une règle que l'administration s'est donnée à elle-même, en dépit de l'annulation de l'instruction précitée ;

Alors que la partie adverse semble, dans la motivation de l'acte litigieux – même si cet élément n'est pas clair – prétendre que la requérante ne pourrait plus faire appel à ladite instruction pour obtenir une régularisation de sa situation de séjour ;

Qu'il s'agit donc là clairement d'une violation du principe général de droit évoqué, puisque la partie adverse rappelle d'une part que l'instruction a été annulée, tandis qu'elle reconnaît, immédiatement après, que nonobstant cette annulation, le Secrétaire d'état compétent s'est engagé à continuer à appliquer les critères décrits par l'instruction ;

Qu'elle affirme de la sorte une chose et son contraire ;

Que dès lors, si ce motif est indiqué dans la décision litigieuse pour refuser à la requérante le bénéfice de l'application des critères prévus par l'instruction – ce qui ne ressort pas clairement de ladite décision –, celle-ci viole les dispositions légales visées au moyen.

2.3. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation « des principes de précaution et de minutie dans la motivation des actes de l'administration et des articles 2 et 3 de la loi du 28 juillet 1991 sur la motivation des actes de l'administration, lus en combinaison avec l'instruction annulée du 19 juillet 2009, telle que le Secrétaire d'Etat à la politique de Migration et d'Asile s'est engagé publiquement à continuer de l'appliquer ».

Elle rappelle que « l'objectif de la procédure « one shot » » est précisément de permettre à des personnes n'ayant pas introduit de demande dans leur pays d'origine, « moyennant le respect de certains critères, de régulariser leur situation administrative ». Elle ajoute que « l'existence des circonstances exceptionnelles est, pour ces demandes-là, présumée ». Elle en déduit qu'en lui reprochant de n'avoir pas « introduit une demande d'autorisation de séjour depuis son pays d'origine, la partie adverse passe, en réalité, outre cette présomption d'existence de circonstances exceptionnelles établie par l'instruction précitée ». Elle soutient que si elle avait introduit une demande d'autorisation de séjour depuis le Chili, son séjour y aurait été prolongé de nombreux mois, et elle aurait, de ce fait, « couru le risque d'interrompre réellement son séjour en Belgique ».

Elle indique que si la partie défenderesse « dispose d'un vaste pouvoir d'appréciation dans le cadre de l'examen au fond d'une demande 9bis », elle doit « examiner in concreto tous les éléments apportés à l'appui d'une demande de régularisation ».

Elle constate en outre que la partie défenderesse reconnaît dans sa décision qu'elle fait état d'un « ancrage local particulièrement fort et durable ». Elle souligne qu'elle a établi avoir bénéficié d'un séjour légal avant le 18 mars 2008 et « qu'il ne peut être raisonnablement mis en doute qu'elle fait également état d'un séjour ininterrompu de longue durée en Belgique ». Elle fait grief à la partie défenderesse de fonder finalement sa décision sur le seul fait qu'elle est « retournée au Chili pendant quinze jours » en omettant d'effectuer une balance des intérêts en présence.

2.4. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante renvoie à son recours en annulation. Elle précise toutefois, en réaction à la note d'observations de la partie défenderesse, « qu'il a bien été précisé dans la requête que l'instruction ministérielle [...] avait pour base légale l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 » et que le premier moyen est « bien entendu » pris de la violation de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, « tel qu'interprété par l'instruction ministérielle du 19 juillet 2009 ».

Elle indique qu'elle « *n'a ajouté aucun fait dans son recours en annulation qui n'était pas déjà contenu dans sa requête 9bis* ».

Elle ajoute, s'agissant de la notion de séjour ininterrompu, qu'il lui « *semble que la partie adverse adopte une lecture erronée de la requête déposée* », renvoyant pour le surplus sur ce point au moyen développé dans sa requête.

3. Discussion

3.1. A titre liminaire, le Conseil rappelle que l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que « *Pour pouvoir séjourner dans le Royaume au-delà du terme fixé à l'article 6, l'étranger qui ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 10 doit y être autorisé par le Ministre ou son délégué. Sauf dérogations prévues par un traité international, par une loi ou par un arrêté royal, cette autorisation doit être demandée par l'étranger auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger* ».

L'article 9bis, §1^{er}, de la même loi dispose que « *Lors de circonstances exceptionnelles et à la condition que l'étranger dispose d'un titre d'identité, l'autorisation de séjour peut être demandée auprès du bourgmestre de la localité du lieu où il séjourne, qui la transmettra au Ministre ou à son délégué. Quand le ministre ou son délégué accorde l'autorisation de séjour, celle-ci sera délivrée en Belgique* ». L'application de l'article 9bis de la loi opère en d'autres mots un double examen.

En ce qui concerne la recevabilité de la demande d'autorisation de séjour, la partie défenderesse examine si des circonstances exceptionnelles sont invoquées et, le cas échéant, si celles-ci sont justifiées ; en l'absence de telles circonstances, la demande d'autorisation est déclarée irrecevable. En ce qui concerne le bien-fondé de la demande, la partie défenderesse examine s'il existe des raisons d'autoriser l'étranger à séjourner plus de trois mois dans le Royaume. A cet égard, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation. En effet, l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 ne prévoit aucun critère auquel le demandeur doit satisfaire, ni aucun critère menant à déclarer la demande non fondée (dans le même sens ; C.E., arrêts n°215.571 du 5 octobre 2011, et n°216.651 du 1^{er} décembre 2011).

3.2. Sur les premier et troisième moyens réunis, le Conseil constate que la partie requérante invoque dans le cadre du premier moyen l'application à sa situation des critères de l'Instruction du Secrétaire d'Etat du 19 juillet 2009, et plus précisément de celui relatif à la longue durée de séjour sur le territoire belge.

A cet égard, le Conseil rappelle que ladite instruction a été annulée par un arrêt du Conseil d'Etat n°198.769 du 9 décembre 2009, et qu'elle a donc disparu, avec effet rétroactif, de l'ordonnancement juridique (cf. C.E., arrêts n° 216.417 et n° 216.418 du 23 novembre 2011).

Le Conseil observe également qu'il découle de l'enseignement de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 215.571 du 5 octobre 2011, que bien que le Secrétaire d'Etat ait annoncé qu'il continuerait à appliquer les critères de l'instruction annulée, celle-ci ne peut nullement avoir pour effet de restreindre le large pouvoir d'appréciation dont dispose ce dernier dans l'examen des demandes introduites sur la base de l'article 9bis de la loi, tant au stade de la recevabilité que du fond, sous peine d'ajouter à cet article 9bis des conditions qu'il ne contient pas.

C'est pourtant une telle restriction de son pouvoir d'appréciation que semble en substance déplorer la partie requérante dans le cadre de la seconde partie du troisième moyen où elle indique que la partie défenderesse « *dispose d'un vaste pouvoir d'appréciation dans le cadre de l'examen au fond d'une demande 9bis* », qu'elle doit « *examiner in concreto tous les éléments apportés à l'appui d'une demande de régularisation* » tandis qu'elle y constate que la partie défenderesse reconnaît dans sa décision qu'elle fait état d'un « *ancrage local particulièrement fort et durable* », souligne qu'elle a établi avoir bénéficié d'un séjour légal avant le 18 mars 2008 et « *qu'il ne peut être raisonnablement mis en doute qu'elle fait également état d'un séjour ininterrompu de longue durée en Belgique* ».

Quoi qu'il en soit, le Conseil observe surabondamment que le Conseil d'Etat a jugé dans un arrêt n°224.385 du 22 juillet 2013 que « *De vraag of de aanvankelijk bestreden beslissing met toepassing van de vernietigde instructie van 19 juli 2009 had mogen worden genomen, raakt de openbare orde. Het gaat immers om het gezag van gewijsde van 's Raads arrest nr. 198.769 van 9 december 2009*

waarmee die instructie werd vernietigd » (traduction libre: « La question de savoir si la décision initialement attaquée pouvait être prise en faisant application de l'instruction annulée du 19 juillet 2009 touche à l'ordre public. Il s'agit en effet de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt n° 198.769 du 9 décembre 2009 qui a annulé ladite instruction »), en telle sorte qu'un moyen d'ordre public peut être soulevé d'office par le Conseil à cet égard.

En l'espèce, la partie défenderesse a appliqué les conditions prévues dans l'instruction annulée du 19 juillet 2009 en tant que règles contraignantes, comme si elle ne disposait plus d'aucune possibilité d'appréciation à leur égard, ce qui est contraire au pouvoir discrétionnaire dont dispose celle-ci sur la base de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980. En effet, cette disposition ne comporte pas de condition spécifique relative à la durée de séjour de l'intéressé. La décision attaquée ajoute donc une condition à la loi. Il s'ensuit que la décision de rejet d'une demande d'autorisation de séjour, prise à l'égard de la partie requérante le 23 juillet 2010 et assortie d'un ordre de quitter le territoire doit être annulée.

3.3. Les moyens réunis ainsi circonscrits sont fondés et suffisent à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres développements des moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

3.4. L'argumentation, en lien avec ce qui précède, soulevée par la partie défenderesse dans sa note d'observations, relativement au premier moyen, n'invalide en rien le constat susmentionné mais démontre au contraire la volonté de la partie défenderesse d'appliquer les critères de l'instruction précitée de manière contraignante dès lors qu'elle constate notamment que la partie requérante « *ne pouvait justifier d'un séjour ininterrompu de 5 ans sur le territoire national* ». S'agissant du troisième moyen, force est de constater que la partie défenderesse, dans sa note d'observations, ne répond qu'à la première partie de l'argumentation de la partie requérante (afférente en substance au premier paragraphe de la motivation de la décision attaquée), et non à sa seconde partie (relative, en synthèse, au pouvoir d'appréciation de la partie défenderesse en la matière).

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

Article unique

La décision de rejet d'une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 assortie d'un ordre de quitter le territoire, prise le 23 juillet 2010, est annulée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente-et-un mai deux mille seize par :

Mme V. DELAHAUT,
M. G. PINTIAUX,
Mme C. DE WREEDE,
M. A. IGREK,

président f.f., juge au contentieux des étrangers,
juge au contentieux des étrangers,
juge au contentieux des étrangers,
greffier.

Le greffier,

Le président,

A. IGREK

V. DELAHAUT