



Arrêt

**n°127 094 du 16 juillet 2014
dans l'affaire X / III**

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 7 septembre 2013, par X, qui déclare être de nationalité congolaise (R.D.C.), tendant à la suspension et à l'annulation de l'ordre de quitter le territoire – demandeur d'asile (annexe 13 *quinquies*), pris le 8 août 2013.

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.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 13 mars 2014 convoquant les parties à l'audience du 3 avril 2014.

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

Entendu, en leurs observations, Me C. DIONSO DIYABANZA, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Mme V. DEMIN, attaché, qui comparaît 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 le 17 décembre 2010, date à laquelle elle a introduit une première demande d'asile, laquelle s'est clôturée négativement par une décision du Commissaire général aux réfugiés et apatrides (CGRA), prise le 11 avril 2012. Après avoir introduit un recours contre la décision du CGRA devant le Conseil de céans (qui donnera lieu à un arrêt de rejet du 7 septembre 2012), le 25 janvier 2013, la partie requérante a introduit une deuxième demande d'asile, laquelle s'est également clôturée négativement par une décision de refus du statut de réfugié et de la protection subsidiaire prise par le Commissaire général aux réfugiés et apatrides en date du 29 mars 2013. Le recours contre cette décision devant le Conseil de céans a donné lieu à un arrêt de rejet du 24 juillet 2013, contre lequel la partie requérante a introduit un recours en cassation devant le Conseil d'Etat (recours dont elle précise dans sa requête le caractère toujours pendant).

1.2. Le 8 août 2013, la partie défenderesse a délivré un ordre de quitter le territoire (annexe 13 *quinquies*) à la partie requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

« Une décision de refus du statut de réfugié et de refus de la protection subsidiaire a été rendue par le Conseil du Contentieux des Etrangers en date du 26/07/2013.

(1) L'intéressé(e) se trouve dans le cas prévu à l'article 7, alinéa ter , 1° de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers : l'intéressé demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis à l'article 2, en effet, l'intéressé(e) n'est pas en possession d'un passeport valable avec visa valable.»

2. Exposé des moyens d'annulation.

La partie requérante prend un premier moyen :

- de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et

- de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'entrée sur le territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers,

- de l'erreur manifeste d'appréciation,

- de la violation de principes généraux de bonne administration, dont le principe général selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant connaissance de tous les éléments de la cause »

La partie requérante développe son premier moyen comme suit :

Que le requérant a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois auprès du Bourgmestre de la Ville de Bruxelles en date du 7 août 2013¹, soit avant l'acte attaqué pris le 8 août 2013 et notifié en date du 12 août 2013;

Que dans ce contexte, la partie défenderesse ne pouvait notifier au requérant cet ordre de quitter le territoire aussi longtemps qu'il n'avait pas été statué sur la demande introduite par ce dernier en application de l'article 9 BIS de la loi du 15 décembre 1980² ;

Que la légalité d'un acte administratif s'apprécie au jour où la décision a été prise ;

Que la partie défenderesse a dès lors commis une erreur manifeste d'appréciation et violé le principe général de bonne administration en ayant statué en ne tenant pas compte de tous les éléments de la cause, en particulier l'existence de la demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois introduite par le requérant ;

Que le premier moyen est fondé;

La partie requérante prend un second moyen :

- de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et

- de la violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales³, ci-après « la CEDH » ;

La partie requérante développe son second moyen comme suit :

Que le requérant estime en effet que la décision attaquée viole son droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la CEDH, lequel dispose comme suit :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sécurité publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. » ;

Que la Cour européenne des droits de l'Homme a déjà eu à rappeler à de nombreuses occasions que les notions de vie privée et de vie familiale sont des notions larges qui ne peuvent faire l'objet d'une définition exhaustive (voir par exemple, un arrêt récent du 14 février 2008 dans une affaire *Hadri-Vionnet c. Suisse* du 14 février 2008, requête n°55525/00, p.13 ; également : *Pretty c. Royaume Uni*, n°2346/02,61, CEDH 2002-III, X c./République Fédérale d'Allemagne, décision du 10 mars 1981, n°8741/79, Décisions et rapports 24, p.137, *Elly Poluhas Dödsbo c. Suède*, n°61564/00, § 24, CEDH 2006, etc...);

Que le droit du requérant de vivre en Belgique aux côtés de ses amis et connaissances entre parfaitement dans le champ des notions de vie privée et familiale ;

Que Votre Conseil a eu à se prononcer dans un arrêt n° 2212 du 3 octobre 2007 sur la notion d'ingérence des Etats dans la vie privée et familiale. Il a été rappelé à cette occasion que « *l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne s'oppose pas à ce que les Etats fixent des conditions pour le séjour des étrangers sur leur territoire et que, partant, ils prennent une mesure d'éloignement à l'égard de ceux qui ne satisfont pas à ces conditions. Une telle ingérence n'est toutefois permise que pour autant qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sécurité publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ; que ce critère de nécessité implique l'ingérence soit fondée sur un besoin vital impérieux et soit notamment proportionnée au but légitime recherché. Dans cette perspective, il incombe à l'autorité de montrer qu'elle a eu le souci de ménager un juste équilibre entre le but visé et la gravité de l'atteinte au droit de la requérante au respect de la vie privée.* » ;

Que cette décision s'inscrit d'ailleurs dans la jurisprudence constante du Conseil d'Etat (voir notamment C.E., arrêt n°100.587 du 7 novembre 2001);

Que par ailleurs, le requérant rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment l'arrêt *Sen* du 21 décembre 2001⁴ et l'arrêt *Berrebab* du 21 juin 1988⁵, enseignant que *le droit au respect de la vie familiale implique non seulement l'obligation négative de s'abstenir d'adopter des mesures propres à entraîner une rupture des liens familiaux, mais également l'obligation positive de faire en sorte que la vie familiale puisse se poursuivre ;*

Qu'il est clair que dans l'absolu, exiger au requérant de quitter le territoire sans tenir compte des éléments d'intégration dont il a fait état dans la cadre de sa demande d'autorisation de séjourner plus de trois mois en Belgique constitue une exigence totalement disproportionnée par rapport, d'une part, au but poursuivi par la partie défenderesse, à savoir éloigner le requérant du territoire et d'autre part au respect du droit du requérant à une vie privée et familiale tel que stipulé dans l'article 8 de la Convention des droits de l'homme précitée;

Qu'il n'apparaît pas que la partie défenderesse aurait pris la décision attaquée en ayant un tant soit peu le souci de ménager un juste équilibre entre le but visé et la gravité de l'atteinte au droit de la requérant au respect de sa vie privée et familiale ;

⁴ Affaire *Sen* / Pays-Bas, (requête n° 31465/96).

⁵ Affaire *Berrebab* / Pays-Bas (requête n°10730/84).

Que la décision de la partie adverse a donc méconnu l'article 8 de la Convention précitée ;

Que par même voie, la décision de la partie défenderesse est entachée d'une motivation inadéquate ;

Qu'alors que pour répondre aux vœux du législateur, la décision administrative prise par la partie défenderesse à l'encontre du requérant doit être légalement motivée conformément aux exigences requises par la loi du 29 juillet 1991. L'article 2 de cette loi érige en principe l'obligation de motiver formellement toute décision administrative de portée individuelle ;

Qu'elle précise que cette motivation « *consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision* ». Elle doit être « adéquate » (article 3), ce qui signifie qu'elle doit manifestement avoir trait à la décision, qu'elle doit être claire, précise, complète et suffisante ;

Qu'il ne suffit donc pas que le dossier administratif fasse éventuellement apparaître les faits sur lesquels la décision s'appuierait pour que celle-ci soit considérée comme motivée à suffisance de droit.⁶

Que l'on ne peut donc avoir égard qu'aux seuls motifs contenus dans l'acte⁷ ;

Que la jurisprudence du Conseil de céans le rappelle régulièrement :

« d'une part, que l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'administration implique l'obligation d'informer le requérant des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, et de répondre, fut-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels présentés par l'intéressé et d'autre part, que tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles ;

La décision doit donc faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre à l'intéressé de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle »⁸

Que partant, la partie défenderesse a également violé son obligation de motivation formelle ;

Que le deuxième moyen est dès lors fondé;

3. Discussion.

3.1. Sur le premier moyen, il convient d'observer qu'il a été jugé par la Cour de Cassation de Belgique dans un arrêt du 27 juillet 2010 (P.10.1206.F) que :

« En vertu de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, lors de circonstances exceptionnelles et à la condition que l'étranger dispose d'un document d'identité, l'autorisation de séjour peut être demandée auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne, qui la transmettra au ministre ayant l'accès au territoire dans ses compétences. Celui-ci, ou son délégué, décide s'il y a lieu d'accorder l'autorisation, laquelle est alors délivrée en Belgique.

Ni cette disposition légale ni aucune autre ne prohibe la délivrance d'un ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et privation de liberté à cette fin, du seul fait que l'étranger en séjour illégal qui en est l'objet a adressé au bourgmestre de la localité où il réside une demande d'autorisation de séjour invoquant l'article 9bis, précité.

En effet, si le principe général de bonne administration, l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs imposent à l'auteur de la mesure d'éloignement de tenir compte de toutes les circonstances de la cause avant de prendre la mesure, l'envoi d'une demande d'autorisation formulée sur la base de l'article 9bis ne saurait constituer une telle circonstance que si le bourgmestre l'a effectivement transmise à l'administration compétente.

Cette transmission ne s'effectue pas nécessairement sur-le-champ puisque le traitement de la demande peut se heurter, par exemple, à l'omission de payer la taxe éventuellement prévue par le règlement communal ou aux difficultés qu'un changement de résidence est susceptible d'occasionner à l'égard du service chargé de l'enquête.

Il ne saurait être fait grief à l'administration de ne pas prendre en considération une pièce ou un dossier dont elle ignorait et pouvait ignorer l'existence au moment où il lui a appartenu de décider s'il y avait lieu de prendre une mesure de police destinée à mettre fin au séjour illégal résultant de l'absence d'autorisation de séjour.

Partant, en ordonnant la mise en liberté de la défenderesse au motif que l'envoi, à la commune, d'une demande d'autorisation de séjour à durée limitée sur laquelle il n'aurait toujours pas été statué, entache l'ordre de quitter le territoire d'un doute quant à sa légalité, l'arrêt viole les articles 9bis et 72 de la loi du 15 décembre 1980 en considérant ce seul envoi comme une circonstance de la cause dont il revenait à l'administration de tenir compte. »

Le Conseil fait sien cet enseignement tout-à-fait applicable au cas d'espèce.

Il ne peut donc être reproché à la partie défenderesse de n'avoir pas tenu compte avant de prendre la décision attaquée le 8 août 2013 d'une demande d'autorisation de séjour rédigée et envoyée la veille par recommandé à l'administration communale et que la partie défenderesse ne pouvait donc logiquement pas avoir reçue au moment de prendre la décision attaquée.

Le premier moyen n'est donc pas fondé.

3.2.1. Sur le second moyen, s'agissant de la violation alléguée de l'article 8 de la CEDH, le Conseil rappelle que lorsqu'un risque de violation du droit au respect de la vie privée et/ou familiale est invoqué, il examine d'abord s'il existe une vie privée et/ou familiale au sens de la CEDH, avant d'examiner s'il y est porté atteinte par l'acte attaqué. Quant à l'appréciation de l'existence ou non d'une vie privée et/ou familiale, le Conseil doit se placer au moment où l'acte attaqué a été pris (cf. Cour EDH 13 février 2001, Ezzoudhi/France, § 25 ; Cour EDH 31 octobre 2002, Yildiz/Autriche, § 34 ; Cour EDH 15 juillet 2003, Mokrani/France, § 21).

L'article 8 de la CEDH ne définit pas la notion de 'vie familiale' ni la notion de 'vie privée'.

Les deux notions sont des notions autonomes, qui doivent être interprétées indépendamment du droit national. En ce qui concerne l'existence d'une vie familiale, il convient tout d'abord de vérifier s'il est question d'une famille. Ensuite, il doit apparaître, dans les faits, que le lien personnel entre les membres de cette famille est suffisamment étroit (cf. Cour EDH 12 juillet 2001, K. et T./ Finlande, § 150). L'existence d'une vie familiale ou d'une vie privée, ou des deux, s'apprécie en fait.

Ensuite, le Conseil doit examiner s'il y a ingérence dans la vie familiale et/ou privée. A cet égard, il convient de vérifier si l'étranger a demandé l'admission pour la première fois ou s'il s'agit d'une décision mettant fin à un séjour acquis.

S'il s'agit d'une première admission, ce qui est le cas en l'espèce, la Cour EDH considère qu'il n'y a pas d'ingérence et il n'est pas procédé à un examen sur la base du deuxième paragraphe de l'article 8 de la CEDH. Dans ce cas, la Cour EDH considère néanmoins qu'il convient d'examiner si l'Etat est tenu à une obligation positive pour permettre de maintenir et de développer la vie privée et/ou familiale (Cour EDH 28 novembre 1996, Ahmut/Pays-Bas, § 63; Cour EDH 31 janvier 2006, Rodrigues Da Silva et Hoogkamer/Pays-Bas, § 38). Cela s'effectue par une mise en balance des intérêts en présence. S'il ressort de cette mise en balance des intérêts que l'Etat est tenu par une telle obligation positive, il y a violation de l'article 8 de la CEDH (cf. Cour EDH 17 octobre 1986, Rees/Royaume-Uni, § 37).

En matière d'immigration, la Cour EDH a, dans l'hypothèse susmentionnée, rappelé, à diverses occasions, que la CEDH ne garantissait, comme tel, aucun droit pour un étranger d'entrer ou de résider sur le territoire d'un Etat dont il n'est pas ressortissant (Cour EDH 15 juillet 2003, Mokrani/France, § 23 ; Cour EDH 26 mars 1992, Beldjoudi/France, § 74 ; Cour EDH 18 février 1991, Moustaqim/Belgique, § 43). L'article 8 de la CEDH ne peut davantage s'interpréter comme comportant, pour un Etat, l'obligation générale de respecter le choix, par des étrangers, de leur pays de résidence commune et de permettre le regroupement familial sur le territoire de ce pays (Cour EDH 31 janvier 2006, Rodrigues Da Silva et Hoogkamer/Pays-Bas, § 39). En vertu d'un principe de droit international bien établi, il incombe en effet à l'Etat d'assurer l'ordre public, en particulier dans l'exercice de son droit de contrôler l'entrée et le séjour des non nationaux (Cour EDH 12 octobre 2006, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga/Belgique, § 81 ; Cour EDH 18 février 1991, Moustaqim/Belgique, § 43 ; Cour EDH 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali/Royaume-Uni, § 67). L'Etat est dès lors habilité à fixer des conditions à cet effet.

Compte tenu du fait que les exigences de l'article 8 de la CEDH, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l'ordre de la garantie et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique (Cour EDH 5 février 2002, Conka / Belgique, § 83), d'une part, et du fait que cet article prévaut sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 (C.E. 22 décembre 2010, n° 210.029), d'autre part, il revient à l'autorité administrative de se livrer, avant de prendre sa décision, à un examen aussi rigoureux que possible de la cause, en fonction des circonstances dont elle a ou devrait avoir connaissance.

Lorsque la partie requérante allègue une violation de l'article 8 de la CEDH, il lui appartient en premier lieu d'établir, de manière suffisamment précise compte tenu des circonstances de la cause, l'existence de la vie privée et familiale qu'elle invoque, ainsi que la manière dont la décision attaquée y a porté atteinte.

En l'espèce, la partie requérante n'évoque dans sa requête comme élément un tant soit peu concret que son droit de « *vivre en Belgique aux côtés de ses amis et connaissances* » ce qui, selon elle, « *entre parfaitement dans le champ d'application des notions de vie privée et familiale* ».

Le Conseil estime que l'énoncé de telles généralités ne saurait faire la démonstration de l'existence d'une vie privée telle que protégée par la CEDH.

3.2.2. S'agissant de la violation alléguée de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, le Conseil rappelle que l'obligation de motivation formelle n'implique que l'obligation d'informer la partie requérante des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fût-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de l'intéressé. L'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'explicitier les motifs de ses 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.

Sur ce dernier point, le Conseil ajoute que, dans le cadre du contrôle de légalité qu'il est amené à exercer, il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné des dits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation dans le cadre de l'application des dispositions applicables.

En l'espèce, force est de constater que la partie requérante n'expose nullement en quoi la décision attaquée ne serait pas adéquatement et/ou suffisamment motivée, se contentant d'une critique purement théorique par le biais du rappel des principes applicables à la matière. Le Conseil constate pour sa part que la décision attaquée comporte une motivation en fait et en droit et que la partie requérante ne la conteste pas. A supposer qu'il faille comprendre que la partie requérante reproche à la partie défenderesse de ne pas avoir motivé la décision attaquée par rapport à sa demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 et à son contenu, le Conseil renvoie à ce qui a été exposé dans le cadre de la réponse au premier moyen, dont il apparaît que la partie défenderesse, en tout état de cause, à supposer même qu'elle ait dû motiver sa décision quant à cette demande, n'aurait pu le faire puisqu'elle en ignorait légitimement l'existence. Il ne saurait dans ces conditions être conclu à la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 visée au moyen.

3.2.3. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le second moyen n'est pas fondé.

4. Débats succincts

Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation ne peut 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 seize juillet deux mille quatorze par :

M. G. PINTIAUX,

Président F. F., juge au contentieux des étrangers

Mme A. P. PALERMO,

Greffier.

Le greffier,

Le président,

A. P. PALERMO

G. PINTIAUX