

Arrêt

n° 133 177 du 13 novembre 2014
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : X

contre :

l'Etat belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la lutte contre la Pauvreté et désormais le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative.

LE PRÉSIDENT DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 avril 2013, par X, qui déclare être de nationalité philippine, tendant à l'annulation de « *la décision de l'Office des étrangers prise le 11.01.2013 et notifiée à la partie requérante le 22.01.2013* ».

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 (ci-après, « la loi du 15 décembre 1980 »).

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 19 février 2013 avec la référence X

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 14 octobre 2014 convoquant les parties à l'audience du 3 novembre 2014.

Entendue, en son rapport, E. MAERTENS, président de chambre.

Entendues, en leurs observations, Me M-P. de BUISSERET, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. Le requérant déclare être arrivé dans le Royaume le 15 novembre 1994 sous un titre de séjour spécial.

1.2. Par courrier daté du 30 novembre 2009, le requérant a introduit une demande de « *changement de statut* » fondée sur l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980.

Cette demande a fait l'objet d'une décision de rejet d'une demande d'autorisation de séjour le 22 juin 2011. Un recours en suspension et en annulation a été introduit le 22 juillet 2011 à l'encontre de cette décision auprès du Conseil de céans.

1.3. Suite à l'arrêt n°92.714 rendu le 30 novembre 2012 par le Conseil de céans annulant cette décision, une nouvelle décision de rejet d'une demande d'autorisation de séjour a été prise à l'encontre du requérant le 11 janvier 2013. Elle lui a été notifiée le 22 janvier 2013.

Cette décision, qui constitue la décision querellée, est motivée comme suit :

« MOTIVATION :

L'intéressé indique vouloir être régularisé sur base de l'instruction du 19.07.2009 concernant l'application de l'ancien article 9 alinéa 3 et l'article 9bis de la loi du 15.12.1980.

Cette instruction du 19.07.2009 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 elle n'est plus d'application.

L'intéressé est arrivé en Belgique en 1994 et a été mis en possession d'un titre de séjour spécial de type «P» par les Affaires Etrangères valable du 13/12/1994 au 04/03/2013 au vu de sa qualité de fonctionnaire à la Délégation Conseil Coopération des Pays Arabes Golfe ;

Ce statut est régi par la Convention de Vienne et sort du cadre du droit commun, il ne tombe pas sous l'application de la loi du 15/12/80 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des Etrangers ;

Il s'agit d'un statut privilégié et temporaire qui implique le départ de l'intéressé à la fin de la mission diplomatique ;

Si Monsieur [B. M.] est en Belgique depuis 16 ans et s'est intégré à la société belge et s'il est resté sous statut temporaire pendant ce temps, c'est donc en pleine connaissance de cause et selon son propre choix. Il est, en effet, inhérent aux personnes sous titre de séjour spécial qu'ils retournent dans leur pays quand leur mission prend fin ;

Par conséquent la longueur du séjour, les activités et les liens sociaux tissés ne peuvent ouvrir un droit au séjour illimité ;

La demande est donc déclarée non fondée et est rejetée.»

2. Question préalable

A l'audience, la partie défenderesse a invoqué l'irrecevabilité du mémoire de synthèse déposé par la partie requérante, au motif qu'il ne contiendrait qu'une reproduction intégrale de la requête avec un ajout de paragraphe.

Cette thèse ne peut être suivie, dès lors que la lecture dudit mémoire de synthèse fait apparaître que la partie requérante a inséré, dans les développements déjà contenus dans la requête initiale, des réponses spécifiques aux observations émises par la partie défenderesse dans sa note (En ce sens, CE, 3 novembre 2014, n°229.005).

3. Exposé du moyen d'annulation

3.1. La partie requérante invoque un moyen unique pris de « *la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes de sécurité juridique et de légitime confiance suscitée par l'administration dans le chef de l'administré, de cohérence administrative et d'interdiction de l'arbitraire, lus ou non en combinaison avec le principe de délai raisonnable, du principe selon lequel nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude, « nemo auditur propriam turpitudinem allegans » ; 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'était engagé publiquement à continuer d'appliquer ; de la violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 ; de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 199 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation du principe de prudence, de préparation avec soin des décisions administratives, de gestion consciencieuse et de l'obligation de statuer en tenant compte de tous les éléments pertinents de la cause ».*

3.2. En une première branche, après avoir rappelé « *les principes constitutionnels et de bonne administration* », la partie requérante relève que la partie défenderesse « *se contente de répondre à la demande d'autorisation de séjour [...], qui invoquait en combinaison l'article 9bis de la loi sur les étrangers et l'instruction ministérielle du 19 juillet 2009, que suite à cette annulation, les critères de cette instruction ne sont plus d'application* ».

Elle estime que « *c'est un pur hasard* » si son dossier a été traité après que la partie défenderesse ne puisse plus faire usage de son pouvoir discrétionnaire pour ordonner à l'administration de continuer à appliquer l'instruction annulée et soutient qu'« *il est de notoriété publique* » que la partie défenderesse continue à faire application des critères de cette instruction lorsqu'elle rend des décisions positives. En réponse à la note d'observations de la partie défenderesse soulignant qu'elle n'en apportait pas la preuve, elle joint à son mémoire de synthèse « *deux décisions positives basées sur les critères de l'instruction, rendues après le 05.10.2011* ».

Elle soutient qu'en conséquence, son dossier est traité « *de manière fondamentalement différente* » de ceux qui ont vu leur dossier traité avant le sien et qui ont donc été examinés sous l'angle de l'instruction.

Elle constate que la partie défenderesse a violé son obligation de motivation et a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Elle rappelle que le Conseil de ceans a annulé la première décision prise par la partie défenderesse « *au motif que cette dernière avait eu une attitude administrative arbitraire et qu'elle avait violé son obligation de motivation ainsi que le principe de sécurité juridique* ».

Elle soutient que « *c'est donc suite à la négligence de la partie adverse et à son manque de prudence et de diligence dans la prise de sa première décision ainsi qu'à la violation par celle-ci de son obligation de motivation et du principe de sécurité juridique à cette occasion que le requérant se voit refuser sa demande d'autorisation de séjour par une nouvelle décision* » puisqu'entre-temps l'instruction du 19 juillet 2009 a été annulée et que « *si, dès le début, la partie adverse avait respecté son obligation de motivation formelle des actes administratifs, le principe de sécurité juridique et le principe de prudence, de préparation avec soin des décisions administratives et de gestion consciencieuse, le requérant serait déjà régularisé à ce jour* » dès lors qu'« *il ressort de l'arrêt du Conseil du Contentieux des Etrangers du 30.11.2012 que le requérant entrait dans les conditions pour être régularisé à l'époque* ».

Elle fait grief à la partie défenderesse « *de faire un revirement de situation dans l'acte attaqué* » quant à l'application de l'instruction annulée et ce, en violation du principe de sécurité juridique, de légitime confiance, de cohérence administrative et d'interdiction de l'arbitraire et du principe selon lequel nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude.

Elle critique enfin, au vu du principe du délai raisonnable, la longueur du traitement de sa demande par la partie défenderesse et pour le traitement du recours introduit à l'encontre de la décision relative à sa demande d'autorisation de séjour.

Elle souligne également se trouver dans une situation extrêmement précaire, compte tenu du fait que son visa diplomatique expire le 4 mars 2013.

3.3. En une deuxième branche, la partie requérante soutient que « *c'est en vain que l'on chercherait une justification de cette inégalité de traitement selon les critères maniés par la Cour constitutionnelle dans ce genre d'affaire* ». Elle rappelle ensuite les enseignements de la Cour en matière de discrimination.

Elle ajoute que « *le revirement brutal et inattendu de la politique appliquée par la partie adverse* », « *surprenant de la sorte les administrés qui ont légitimement pu considérer que l'attitude de l'administration serait la même au sujet de toutes les demandes d'autorisation de séjour introduites en invoquant l'instruction ministérielle annulée* » constitue une violation des principes de légitime confiance et de sécurité juridique.

3.4. En une troisième branche, rappelant le critère 2.8.A de l'instruction ministérielle du 19 juillet 2009 relative à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3, et de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 et

citant un extrait d'un *vade mecum*, elle soutient « *Qu'estimer, tel que le fait la partie adverse, qu'il ne peut être tenu compte du séjour du requérant parce que celui-ci est temporaire et lui a été accordé en qualité de fonctionnaire [dans une délégation étrangère] revient à ajouter une condition au critère invoqué, ce qui est contraire à l'engagement du secrétaire d'Etat et au principe de sécurité juridique ; Qu'en effet, il n'est nullement prévu dans l'instruction que seraient écartés comme séjour légal les titres de séjour régis par la Convention de Vienne* ». Elle estime dès lors qu'en ne tenant pas compte de cet élément, la partie défenderesse n'a pas respecté le principe de bonne administration, et plus particulièrement le principe de prudence, lequel impose à l'administration de procéder à un examen concret, complet, attentif, loyal et sérieux des circonstances de la cause.

Elle critique en outre la motivation de la décision querrellée et allègue la commission d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle « *sollicite la régularisation de son séjour indépendamment de son titre de séjour actuel lié à son travail, tel que prévu par l'article 9bis de la loi du 15.12.1980, lu en combinaison avec l'instruction du 19.07.2009* ».

Elle ajoute que « *c'est ce même moyen, invoqué [...] contre la première décision prise par la partie adverse le 22.06.2011 qui était motivée de la même façon* », qui a conduit à l'annulation de cette décision de sorte qu'en reprenant les mêmes motifs, la partie défenderesse a violé « *son obligation de motivation formelle, le principe de prudence, de préparation avec soin des décisions administratives ainsi que son obligation de statuer en tenant compte de tous les éléments pertinents de la cause* ».

3.5. En une quatrième branche, en réponse au sixième paragraphe de la première décision querrellée, la partie requérante fait grief à la partie défenderesse de lui faire reproche que « *c'est en pleine connaissance de cause et selon son propre choix* » qu'il est resté sous ce statut temporaire alors que la partie requérante « *voit difficilement ce qui lui est reproché ayant travaillé pendant 16 ans en Belgique et étant bien intégré à la société belge* ».

Elle ajoute que « *même s'il n'est pas contesté que le statut qui lui est octroyé et qui a été prolongé implique que les bénéficiaires retournent dans leur pays d'origine lorsque leur mission prend fin, le requérant sollicite la régularisation de son séjour indépendamment de celui-ci sur la base de l'article 9bis de la loi du 15.12.1980, lu en combinaison avec l'instruction du 19.07.2009, et particulièrement le point 2.8.A* ».

4. Discussion

4.1. Sur le moyen unique, à 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, §1er, 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 du 15 décembre 1980 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 : CE, 5 octobre 2011, n°215.571 et 1er décembre 2011, n° 216.651).

Dans le cadre de son contrôle de légalité, il n'appartient pas au Conseil se substituer son appréciation à celle de la partie défenderesse mais uniquement de vérifier si celle-ci n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits 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 même sens : CE, 6 juillet 2005, n° 147.344).

Dans ce même cadre, il lui appartient notamment de vérifier si la partie défenderesse a respecté les obligations de motivation des actes administratifs qui lui incombent. Ainsi, 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 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. Cette obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité en vertu de diverses dispositions légales, n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante, mais n'implique que l'obligation d'informer celles-ci des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous réserve toutefois que la motivation réponde, fut-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de la partie requérante.

4.2. En l'espèce, le Conseil observe qu'il ressort de la motivation de la décision entreprise que la partie défenderesse a répondu à chacun des éléments invoqués dans la demande d'autorisation de séjour de la partie requérante, à savoir la référence à l'instruction du 19 juillet 2009, la longueur de son séjour et son intégration. Le Conseil rappelle que l'appréciation à laquelle la partie défenderesse s'est livrée s'inscrit dans le cadre du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 9 *bis* de la loi du 15 décembre 1980.

4.2.1. Toutefois, en termes de recours, la partie requérante reproche à la partie défenderesse de ne pas avoir apprécié ces éléments à la lumière de l'instruction du 19 juillet 2009. Elle soutient en substance que le délai pris pour le traitement de sa demande a entraîné l'absence de prise en considération de celle-ci sous l'angle de l'instruction annulée du 19 juillet 2009 alors qu'elle entrait dans les conditions pour pouvoir en bénéficier. Elle estime que cette absence de prise en considération a conduit à une discrimination dans son chef.

Or, quant aux développements relatifs à l'instruction du 19 juillet 2009 relative à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3, et de l'article 9 *bis* de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil rappelle, comme motivé à suffisance par la partie défenderesse dans l'acte attaqué, que le Conseil d'Etat, dans l'arrêt n°198.769 prononcé le 9 décembre 2009, a annulé cette instruction. Le Conseil tient également à souligner que, dans son arrêt n° 215.571 du 5 octobre 2011, le Conseil d'État a toutefois estimé 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 et ajoute à cette loi.

Rappelons à cet égard que l'annulation d'un acte administratif par le Conseil d'Etat fait disparaître cet acte de l'ordre juridique avec effet rétroactif et que cette annulation vaut « *erga omnes* » (sur la portée rétroactive de l'arrêt d'annulation : P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2^{ème} 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.). L'arrêt d'annulation a une autorité absolue de chose jugée (C.E., 30 septembre 1980, n° 20.599).

En conséquence, la partie requérante n'est plus en droit d'invoquer le bénéfice de cette instruction de sorte que les développements y relatifs ne sont pas pertinents.

4.2.2. Plus précisément, sur la première et deuxième branche réunies, eu égard à ce qui précède, il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir tenu compte de décisions qui appliqueraient l'instruction ou de ses engagements publics effectués dans le passé (selon lesquels elle continuerait à appliquer l'instruction en vertu de son pouvoir discrétionnaire) et d'avoir changé « *brusquement* » sa

politique sans aucune justification quant à la différence de traitement par rapport à ces précédentes décisions et engagements. En effet, ces engagements et décisions de l'autorité administrative ne peuvent fonder une attente légitime dans le chef des administrés, dès lors qu'ils entendent confirmer une instruction jugée illégale par le Conseil d'Etat. L'erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie défenderesse et la violation du principe selon lequel nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude ne sont donc pas davantage démontrés.

C'est également pour cette raison que le Conseil ne peut suivre l'argumentation soulevée en termes de requête et tirée de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'application des enseignements de la Cour Constitutionnelle. En tout état de cause, le Conseil observe que l'affirmation de la partie requérante selon laquelle la partie défenderesse a fait application des critères décrits dans l'instruction dans d'autres demandes et a fait preuve d'une attitude discriminatoire à l'égard de la partie requérante, relève de la pure hypothèse et ne peut être prise en compte dans le cadre du présent contrôle de légalité. L'apport de deux décisions positives visées au point 4 de l'inventaire n'énervé en rien ce constat dès lors que la partie requérante reste en défaut d'établir la comparabilité de la situation des destinataires de ces décisions avec la sienne.

Ne sont pas davantage pertinents les arguments soulevés par la partie requérante quant au délai de traitement de son dossier par la partie défenderesse et le Conseil de céans et quant à l'impact de ce délai sur l'application de l'instruction annulée du 19 juillet 2009. Le Conseil rappelle que, selon une jurisprudence administrative constante, l'écoulement d'un délai, même déraisonnable, dans le traitement d'un dossier n'a pas pour effet d'entraîner la naissance d'un quelconque droit au séjour. A supposer même que l'écoulement du temps décrit par la partie requérante puisse être qualifié de retard et que ce retard puisse être jugé constitutif d'une faute dans le chef de la partie défenderesse, il n'entrerait toutefois pas dans la compétence du juge de l'excès de pouvoir de lui reconnaître ce caractère ni de décider de quelle façon le préjudice causé par cette faute devrait être prévenu ou réparé.

Quant à l'argument relatif à la situation extrêmement précaire dans laquelle la partie requérante se retrouverait compte tenu de l'expiration de son visa diplomatique le 4 mars 2013, force est de constater que la partie requérante reste en défaut de préciser l'influence de cet élément sur la légalité de la décision querellée. Le Conseil rappelle que, dans le cadre de son contrôle de légalité, il ne lui revient pas de déduire des considérations de fait sommaires énoncées par la partie requérante, de quelle manière les dispositions légales et les principes invoqués ont été violés.

Enfin, il convient de relever que c'est à tort que la partie requérante soutient qu'il ressort de l'arrêt n°92.714 du 30 novembre 2012 du Conseil de céans que « *le requérant entrerait dans les conditions pour être régularisé à l'époque* ». En effet, le Conseil ne s'était nullement prononcé sur cette question.

4.2.2. Sur les troisième et quatrième branches réunies, le Conseil constate que la partie requérante fait reposer l'essentiel de son argumentation sur la seule circonstance qu'elle répondrait aux conditions établies par l'instruction du 19 juillet 2009, laquelle a été annulée. Ces conditions prévoyaient en effet l'octroi d'une autorisation de séjour, entre autres, aux demandeurs répondant à des critères de longueur de durée du séjour sur le territoire du Royaume, de présentation d'un contrat de travail valable et présentant un ancrage durable. Néanmoins, le Conseil rappelle, tel que souligné précédemment, que ladite instruction a été annulée par le Conseil d'Etat, dans l'arrêt n°198.769 le 9 décembre 2009, et qu'elle a donc disparu, avec effet rétroactif de l'ordonnancement juridique (cf. CE, arrêts n°216.417 et 216.418 du 23 novembre 2011). Cette instruction ne peut donc servir de fondement à l'argumentation de la partie requérante.

4.3. Le moyen unique n'est en conséquence pas fondé.

5. Dépens

Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie requérante.

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

Article 1.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le treize novembre deux mille quatorze par :

Mme E. MAERTENS,

président de chambre,

Mme S. DANDOY,

greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

S. DANDOY

E. MAERTENS