



Arrêt

**n° 134 738 du 9 décembre 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 et désormais par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIIÈME CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 février 2013, par X, qui déclare être de nationalité philippine, tendant à l'annulation de la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois, prise le 11 janvier 2013, et de l'ordre de quitter le territoire, délivré le 28 janvier 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'observation et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 30 septembre 2014 convoquant les parties à l'audience du 12 novembre 2014.

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

Entendu, en leurs observations, Me D. WALSH loco Me L. MA, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS loco Me E. DERRIKS, 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 en Belgique en 2003.

1.2. Le 9 décembre 2009, elle 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 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après loi du 15 décembre 1980).

Le 11 janvier 2013, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de ladite demande d'autorisation de séjour. Cette décision d'irrecevabilité, qui constitue le premier acte attaqué, a été

notifiée à la requérante le 28 janvier 2013 avec un ordre de quitter le territoire, qui constitue le second acte attaqué.

Le premier acte attaqué, est motivé comme suit :

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

La requérante est arrivée en Belgique en 2003 avec un passeport et un visa Schengen. Or force est de constater que bien qu'en possession d'un passeport et d'un visa, il appert que ces derniers ont depuis lors expiré. La requérante étant arrivée avec un visa Schengen de 90 jours, de fait elle réside depuis tout ce temps en situation irrégulière. Rajoutons aussi que depuis son arrivé, la requérante n'a jamais fait de démarche pour régulariser sa situation autrement que par la présente demande et celle introduite sur base de l'article 9bis en date du 09.12.2009 mais qui n'a pas été prise en considération au motif que l'enquête de résidence était négative. Une autre enquête de police réalisée le 01.06.2012 indique que l'intéressée ne réside pas au numéro [XXX] de la rue [XXX] ; pas plus qu'on ne trouve de nom sur la sonnette. Il s'ensuit qu'elle s'est mise elle-même et en connaissance de cause dans une situation illégale et précaire.

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'état (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.

L'intéressée produit, à l'appui de sa demande, un contrat de travail conclu avec [XXX] en date du 05.10.2009. Toutefois, force est de constater qu'elle ne dispose à l'heure actuelle d'aucun droit pour exercer une activité professionnelle en Belgique sous le couvert d'une autorisation ad hoc. Notons que, dans le cas d'espèce, seule l'obtention d'un permis de travail B (permis qui peut être obtenu suite à une demande motivée de l'employeur potentiel, justifiant de la nécessité d'embaucher une personne non admise à priori au séjour plutôt qu'une personne déjà admise au séjour en Belgique) pourrait éventuellement ouvrir le cas échéant un droit au séjour de plus de trois mois.

Dès lors cet élément ne peut constituer une circonstance exceptionnelle empêchant l'intéressée de lever les autorisations de séjour nécessaire.

La requérante invoque également comme circonstances exceptionnelles, la durée de son séjour depuis 2003 et son intégration (illustrée par lettres de soutien de proches). Rappelons que les circonstances exceptionnelles visées par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sont destinées non à fournir les raisons d'accorder l'autorisation de séjourner plus de trois mois dans le Royaume, mais bien à justifier celles pour lesquelles la demande est formulée en Belgique et non à l'étranger, sans quoi on ne s'expliquerait pas pourquoi elles ne devraient pas être invoquées lorsque la demande est faite auprès des autorités diplomatiques compétentes pour le lieu de résidence ou de séjour à l'étranger. Il en résulte que la longueur du séjour et l'intégration ne constituent pas des circonstances exceptionnelles (C.E., 24 oct. 2001, n°100.223). L'intéressée doit démontrer à tout le moins qu'il lui est particulièrement difficile de retourner demander l'autorisation de séjour dans son pays d'origine ou de résidence à l'étranger (C.E., 26 nov. 2002, n°112.863). »

Quant au deuxième acte attaqué :

« 01°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'intéressée était venue en Belgique en 2003 munie d'un visa court séjour de 90 jours. Celui-ci est dès lors est périmé. »

2. Procédure

2.1. Conformément à l'article 39/81, alinéa 7, de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil « statue sur la base du mémoire de synthèse sauf en ce qui concerne la recevabilité du recours et des moyens ».

2.2. En l'occurrence, dans son mémoire de synthèse, la partie requérante invoque pour la première fois, dans son moyen unique, « (...) *la motivation absente, inexacte, insuffisante ou contradictoire et, dès lors, de l'absence de motivation légalement admissible, (...) l'erreur manifeste d'appréciation (...) et [le] principe général selon lequel l'autorité est tenue de statuer en prenant connaissance de tous les éléments de la cause* » dans son mémoire de synthèse, moyens qu'elle n'a pas invoqués dans sa requête introductive d'instance.

De même, elle fait valoir, dans la troisième branche développée dans son mémoire de synthèse, que la partie défenderesse fait « *fi des critères de l'instruction du gouvernement du 19 juillet 2009 [en ce qu'] elle ose écrire que "dans le cas d'espèce, seule l'obtention d'un permis de travail B ... pourrait éventuellement ouvrir le cas échéant un droit au séjour de plus de trois mois", ce qui est faux puisque l'étranger en situation irrégulière pouvait obtenir un permis de travail, suite à l'obtention de son permis de séjour à la condition de rentrer dans les critères prévus ... justement par ladite instruction de 2009* ».

Elle reproche également à la partie défenderesse d'avoir mis « *en exergue le fait que la requérante est restée en situation irrégulière après l'expiration de son visa Schengen de 90 jours [alors que] l'instruction du gouvernement du 19 juillet 2009 était justement ouverte aux étrangers en situation irrégulière pour autant qu'ils puissent établir un séjour ininterrompu depuis au moins le 31 mars 2007, un ancrage local durable et une promesse ou un contrat de travail, conditions que la requérante remplissait* ».

De même, dans une cinquième branche de son mémoire de synthèse que « *l'acte [attaqué] semble considérer comme allant de soi que la requérante était en mesure de retourner dans son pays d'origine, soit les Philippines, en vue d'y obtenir les autorisations requises. Alors qu'il ne lui était pas possible de retourner aux Philippines, tant d'un point de vue matériel que moral* ».

Ces arguments n'ont pas été soulevés dans la requête introductive d'instance.

A l'audience, interpellée quant à la recevabilité, au regard de l'article 39/81 de la loi, de ces moyens nouveaux soulevés dans le mémoire de synthèse, la partie requérante s'en réfère à la sagesse/l'appréciation du Conseil.

Le Conseil ne peut que constater que la partie requérante développe dans son mémoire de synthèse des moyens nouveaux dont elle ne démontre pas qu'ils n'auraient pas pu être invoqués lors de l'introduction du recours. Il en résulte que ces moyens nouveaux sont irrecevables.

3. Exposé des moyens d'annulation.

3.1. La partie requérante prend un moyen unique de *la violation des articles 2 et 3 de la Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 et des principes généraux de bonne administration : violation du principe de la confiance légitime, du principe de la sécurité juridique, du principe d'impartialité, du principe de raison, du principe de précaution, et du principe de professionnalisme* ».

3.2. Dans une première branche, elle fait valoir à cet égard, que « *le cabinet de la secrétaire d'Etat, Madame Maggie De Block, ainsi que la direction de l'Office des Etrangers, se sont engagés publiquement à continuer à appliquer les critères tels que décrits dans [l']instruction [du 19 juillet 2009]* » et estime qu'il est « *quelque peu contradictoire de soutenir que la partie requérante qui a introduit une demande entre le 15 septembre 2009 et le 15 décembre 2009, période visée par l'instruction, qui (...), répond aux critères du 19 juillet 2009 et à qui la direction de la partie adverse et la secrétaire d'Etat ont fait croire qu'elle pouvait avoir confiance en leur application, a néanmoins reçu une décision de rejet de la demande et, suite à celle-ci, un ordre de quitter le territoire* ». En réponse aux observations de la partie défenderesse, la requérante estime que l'arrêt n° 198.769 du Conseil d'Etat du 9 décembre 2009, invoqué par la partie défenderesse, « *s'il a effectivement annulé l'instruction du 19 juillet 2009, observe que le Secrétaire d'Etat a "annoncé qu'il continuerait à appliquer les critères de l'instruction annulée" (sic)*», que « *même si cela ne remet pas en cause le pouvoir d'appréciation de l'Office des étrangers, il est donc clair, et la partie adverse elle-même en convient, qu'elle devait appliquer les critères de l'instruction du 19 juillet 2009 même après annulation de celle-ci* » et que, par conséquent, la partie défenderesse « *écrit exactement le contraire de ce que dit le Secrétaire d'Etat et, de surcroît, le Conseil d'Etat !* ». Elle reproche à la partie défenderesse « *d'écrire que ces critères ne s'appliquent plus quand on sait que, sur son propre site web¹, on trouve un document PDF de 8 pages sur lequel, en page 7, on peut lire que, durant l'année 2011, 1.394 décisions concernant 1580 personnes ont été prises en*

application du "critère 11", lequel concerne l' "ancrage local durable - contrat de travail - permis de travail B" » et rappelle la teneur de l'obligation de motivation formelle.

3.3. Dans une deuxième branche, elle reproche à la partie défenderesse de ne pas appliquer « d'une manière égale les critères de l'instruction ». Elle estime à cet égard que, « comparant le contenu [des décisions attaquées] avec les récentes communications faites par le secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration et le directeur de l'Office des Etrangers, la partie requérante ne sait plus si elle peut encore accorder du crédit aux communications de ces personnes. On peut conclure que [les actes attaqués] ont été pris de manière totalement arbitraire, sans tenir compte des éléments essentiels du dossier et, donc, sans motivation "adéquate" par rapport au dossier de la requérante ».

En réponse aux observations de la partie défenderesse, la requérante estime que « cette considération porte bien sur un motif en soi de l'acte attaqué : elle rejoint la première branche en ce sens qu'elle vise le moyen déduit de l'annulation de l'instruction du 19 juillet 2009 et le fait que, ce faisant, la partie adverse n'en applique plus les critères, en dépit de toutes les communications des autorités publiques ».

3.4. Dans une quatrième branche, elle fait valoir que « le principe central de la bonne administration est la qualité de la décision : pour que la qualité d'une décision soit reconnue, il faut que la décision ait été prise après que l'administration ait rempli au mieux son devoir d'information. Tel n'a pas été le cas en l'espèce. Chacun, y compris la partie adverse, est tenu par l'obligation de précaution : il faut agir comme le ferait une personne normalement prudente et diligente, ou comme on peut l'attendre d'une personne et d'une administration se trouvant dans les mêmes circonstances. Selon cette obligation, l'administration doit préparer et prendre ses décisions avec précaution et soin. (...) La partie adverse n'a pas fait ce travail en ne vérifiant même pas si la partie requérante répondait ou non aux critères du point 2.8 B. Même si l'instruction du 19 juillet 2009 a été annulée par le Conseil d'Etat, il entrerait dans les compétences de l'Office des Etrangers (pouvoir discrétionnaire) d'examiner les circonstances exceptionnelles de manière individuelle par rapport aux instructions du 19 juillet 2009 ».

3.5. Dans une cinquième branche, elle fait valoir, en réponse aux observations de la partie défenderesse, que cette dernière « reste tenue de justifier sa décision et de la motiver formellement (...) ; elle est tenue d'indiquer en quoi chacun des arguments invoqués par l'étranger est valable ou pas et en quoi les circonstances invoquées peuvent ou ne peuvent pas être considérés comme exceptionnelles au sens de la loi ».

4. Discussion.

4.1. A titre liminaire, le Conseil rappelle, qu'aux termes de l'article 9 bis 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'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.

Quant à ce contrôle, le Conseil rappelle en outre que, dans le cadre du contrôle de légalité, 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 (cfr. dans le même sens, RvSt., n°101.624, 7 décembre 2001 et C.E., n°147.344, 6 juillet 2005).

4.2. En l'occurrence, le Conseil observe que la motivation de la décision attaquée révèle que la partie défenderesse a examiné les principaux éléments apportés par la requérante dans sa demande de séjour pour établir l'existence de circonstances exceptionnelles, notamment l'instruction du 19 juillet 2009, par la suite annulée, le contrat de travail produit, la durée de son séjour et son intégration en Belgique, et qu'elle y a répondu adéquatement et suffisamment en expliquant pourquoi elle estimait que ces éléments ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles au sens indiqué *supra*. Le Conseil relève que cette motivation n'est pas utilement contestée par la partie requérante et qu'elle ne démontre nullement en quoi elle aurait été prise « *sans tenir compte des éléments essentiels du dossier* » ou en violation des dispositions et principes invoqués aux moyens. Dans cette perspective, l'acte attaqué répond aux exigences de motivation formelle évoquées.

4.3. Sur l'ensemble du moyen unique, s'agissant de 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 que cette instruction du 19 juillet 2009 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 9bis de la loi du 15 décembre 1980. L'application de cette instruction ajoute ainsi à l'article 9bis de ladite loi des conditions qu'il ne contient pas.

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 avoir appliqué les critères de ladite instruction. La partie défenderesse a donc adéquatement motivé sa décision en estimant que « *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'état (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* ».

De manière générale, le Conseil estime que la partie requérante n'a pas intérêt à ce que la première décision attaquée soit annulée au motif qu'elle n'envisagerait pas les éléments invoqués sous l'angle spécifique des critères de l'instruction précitée, dès lors que cette instruction a été annulée et que rien n'empêcherait la partie défenderesse de reprendre, après annulation de sa décision initiale, une décision au contenu identique dès lors qu'elle ne serait pas tenue d'examiner autrement ces éléments que sous l'angle de son pouvoir discrétionnaire, comme elle l'a fait dans la décision ici attaquée. Il n'en irait autrement que si la partie défenderesse n'avait pas du tout répondu aux éléments invoqués, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

S'agissant du moyen en ce qu'il est pris de la violation des principes de bonne administration en ce qu'il se décline en principe de légitime confiance, de sécurité juridique, de précaution, ainsi que principe d'impartialité et dès lors en une obligation d'interdiction de l'arbitraire, 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*.

Quant à l'argumentation selon laquelle « *durant l'année 2011, 1.394 décisions concernant 1580 personnes ont été prises en application du "critère 11"* » de ladite instruction, le Conseil constate que 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 ne démontre nullement que les décisions attaquées « *ont été prises de manière totalement arbitraire* ». En outre, le Conseil tient à rappeler qu'il est uniquement saisi de la légalité de l'acte attaqué et qu'il ne peut se prononcer quant à la légalité d'autres décisions prises par la partie défenderesse dans le cadre d'autres dossiers.

4.5. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est pas fondé.

5. Quant à l'ordre de quitter le territoire pris à l'égard de la partie requérante, qui apparaît clairement comme l'accessoire de la première décision attaquée et qui constitue le second acte attaqué par le présent recours, le Conseil observe que la partie requérante n'expose aucune autre argumentation que celle développée supra. Aussi, dès lors qu'il n'a pas été fait droit à l'argumentation développée par la partie requérante à l'égard de la première décision attaquée, le Conseil n'aperçoit aucun motif susceptible de justifier qu'il puisse procéder à l'annulation de cet acte.

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

Article unique.

La requête en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf décembre deux mille quatorze par :

Mme M. BUISSERET,

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

Mme S. VAN HOOF,

greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

S. VAN HOOF

M. BUISSERET