



Arrêt

n° 137 330 du 27 janvier 2015
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 par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration chargé de la Simplification administrative

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA III^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 février 2013, par X, de nationalité brésilienne, tendant à la suspension et l'annulation de « *la décision d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour qu'il avait introduite sur base de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980, prise par l'Office des Etrangers en date du 18 décembre 2012 ainsi que l'ordre de quitter le territoire qui l'accompagne, tous deux lui notifiés le 10 janvier 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 14 février 2013 avec la référence REGUL X

Vu la note d'observation et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 21 novembre 2014 convoquant les parties à l'audience du 22 décembre 2014.

Entendu, en son rapport, J.-C. WERENNE, juge au contentieux des étrangers.

Entendus, en leurs observations, Me G. LYS loco Me V. LURQUIN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me D. STEINIER loco Me E. DERRIKS, 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 en Belgique le 22 novembre 2003.

1.2. Le 29 mai 2006, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et décision de privation de liberté à l'encontre du requérant qui a été rapatrié en date du 8 juin 2006.

1.3. Le requérant déclare être revenu sur le territoire durant le mois de septembre 2006.

1.4. Le 11 octobre 2009 la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et décision de privation de liberté à l'encontre du requérant.

1.5. Par un courrier daté du 1^{er} décembre 2009, le requérant a introduit une demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, complétée par des courriers des 4 janvier, 31 mai et 15 décembre 2010.

1.6. Le 18 décembre 2012, la partie défenderesse a pris une décision déclarant irrecevable cette demande d'autorisation de séjour. Cette décision constitue le premier acte attaqué et est motivée comme suit :

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

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°215571). Par conséquent, les critères de cette instruction ne sont plus d'application.

Monsieur invoque la longueur de son séjour, notons que, selon un rapport administratif de contrôle d'un étranger, Monsieur déclare être arrivé le 24.05.2006, il a été rapatrié le 08.06.2006, et est revenu à une date indéterminée, et son intégration, illustrée par le fait qu'il parle le français, qu'il a suivi des cours de néerlandais, qu'il a noué des relations sur le territoire et dispose de témoignages de soutien, qu'il souhaite travailler, qu'il a conclu un contrat de bail, qu'il paie ses abonnements et factures. Or, la longueur du séjour et l'intégration ne constituent pas des circonstances exceptionnelles car ces éléments n'empêchent pas la réalisation d'un ou plusieurs départs temporaires à l'étranger pour obtenir l'autorisation de séjour (C.E., 24 octobre 2001, n°100.223 ; C.C.E, 22 février 2010, n° 39.028). quant à son désir de travailler, soulignons qu'il n'est toutefois pas autorisé à exercer une quelconque activité lucrative, étant donné qu'il n'est pas titulaire de l'autorisation de travail requise. »

1.7. Le 18 décembre 2012, la partie défenderesse a notifié au requérant un ordre de quitter le territoire (annexe 13). Cette décision, notifiée le 10 janvier 2013 constitue le second acte attaqué et est motivée comme suit :

*« En vertu de l'article 7, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 précitée :
2° il demeure dans le Royaume au-delà du délai fixé conformément à l'article 6, ou ne peut apporter la preuve que ce délai n'est pas dépassé : Monsieur déclare être arrivé le 24.05.2006, il a été rapatrié le 08.06.2006, et est revenu à une date indéterminée »*

2. Exposé du moyen d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation « des articles 1, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, [des] articles 9 bis et 62 de la loi du 15 décembre 1980 (...), [des] articles 10 et 11 de la Constitution, [du] principe de légitime confiance dans l'administration, [de l']erreur manifeste d'appréciation [et du] devoir de prendre en considération tous les éléments de la cause. »

2.2. Dans une première branche, la partie requérante estime que la partie défenderesse « ne peut valablement se cacher derrière » l'annulation par le Conseil d'Etat de l'instruction du 19 juillet 2009 relative à l'application de l'ancien article 9,3 et de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980. Elle ajoute que pendant près de deux ans la partie défenderesse a continué à appliquer cette instruction suite aux déclarations du Secrétaire d'Etat de la Politique de Migration et d'Asile en ce sens. Elle estime donc que la partie défenderesse ne pouvait considérer qu'on ne pouvait lui reprocher d'appliquer la loi alors que faire usage de son pouvoir discrétionnaire est conforme à la loi. Elle précise que l'engagement du Secrétaire d'Etat précité selon lequel l'instruction du 19 juillet 2009 continuerait à être appliquée a été publié sur la page d'accueil du site internet de la partie défenderesse.

Elle ajoute que la partie défenderesse ne peut nier que des milliers de personnes ont été autorisées au séjour sur base de cette instruction malgré son annulation par le Conseil d'Etat.

Elle cite une note de jurisprudence relative à la valeur juridique des circulaires.

Elle considère que le comportement de la partie défenderesse a engagé des attentes légitimes dans le chef de ses administrés.

Elle ajoute qu'en tout état de cause, même dans les dossiers où la partie défenderesse n'appliquait pas les critères de l'instruction du 19 juillet 2009, elle n'examinait pas la recevabilité des demandes d'autorisation de séjour qu'elle examinait systématiquement au fond.

Elle considère qu'en ayant adopté un comportement différent à son égard, la partie défenderesse a commis une discrimination à son encontre par rapport aux personnes qui ont introduit leur demande d'autorisation de séjour dans les mêmes conditions et dont les demandes ont été examinées, sans aucune raison objective, au fond.

Elle soutient qu'il revenait à la partie défenderesse d'expliquer cette différence d'attitude et les raisons pour lesquelles elle a refusé d'appliquer l'instruction alors que son pouvoir discrétionnaire lui permettait de le faire. Elle en conclut que la première décision attaquée est insuffisamment motivée à cet égard.

2.3. Dans une seconde branche, elle rappelle que l'appréciation de l'existence de circonstances exceptionnelles relève du pouvoir d'appréciation discrétionnaire du Ministre. Elle considère que l'instruction, malgré son annulation, « *témoigne manifestement de la volonté d'interprétation de la notion de circonstances exceptionnelles* » et que cette volonté s'est traduite par la délivrance d'une autorisation de séjour sur base d'un long séjour couplée à une bonne intégration et à une possibilité de travailler.

Elle produit, en annexe de sa requête introductory d'instance, une promesse d'embauche et en conclut que sa possibilité de travailler est aujourd'hui démontrée.

Elle en conclut que la partie défenderesse ne pouvait, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, se contenter de déclarer que les éléments invoqués ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles et se référer à des arrêts antérieurs « *à l'arrêt de l'application de cette instruction* » dès lors que le contexte a manifestement évolué.

Elle considère que la partie défenderesse devait expliquer les raisons de son changement d'attitude dès lors qu'elle a continué à appliquer l'instruction alors que celle-ci était déjà annulée.

Elle s'adonne à des considérations théoriques sur l'obligation de motivation formelle des actes administratifs de la partie défenderesse et considère que la simple référence à des arrêts antérieurs à une période où elle a constaté que d'autres demandeurs d'autorisation de séjour étaient autorisés à introduire une demande sur base de la longueur de leur séjour et de leur intégration, ne lui permet pas de comprendre les raisons de la décision.

Elle en conclut qu'exiger de la partie défenderesse davantage d'explications ne reviendrait pas à lui demander les motifs des motifs de sa décision mais lui permettrait de comprendre la raison même de la décision.

Elle ajoute que la première décision attaquée est insuffisamment motivée et procède d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que la notion de circonstances exceptionnelles a manifestement évolué aujourd'hui.

3. Discussion.

3.1.1. Sur le moyen, en ses trois branches réunies, le Conseil rappelle que l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que

« pour pouvoir séjournner 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 ».

Ces 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.

Dans une 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 (ci-après : l'instruction du 19 juillet 2009), la partie défenderesse a énoncé des critères permettant l'octroi d'une autorisation de séjour dans des situations humanitaires urgentes. Cette instruction a été annulée par le Conseil d'Etat, le 11 décembre 2009 par un arrêt n° 198.769, mais le Secrétaire d'Etat à la Politique d'asile et de migration s'est engagé publiquement à continuer à appliquer les critères tels que décrits dans ladite instruction en vertu de son pouvoir discrétionnaire.

Dans son arrêt n° 215.571 du 5 octobre 2011, le Conseil d'Etat 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 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et ajoute à la loi. Il en est sensiblement de même dans les arrêts n° 216.417 et 216.418 du 23 novembre 2011 dans lesquels le Conseil d'Etat considère qu'

« en érigeant ainsi une durée de séjour ininterrompu de cinq années sur le territoire du Royaume comme condition d'application de l'article 9 bis de la loi du 15.12.80, l'arrêt ajoute à cette disposition légale et, partant, la méconnaît ».

Dans le cadre de son contrôle de légalité, il n'appartient pas au Conseil de 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'expliciter les motifs de ces motifs. Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet. 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 celle-ci des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous réserve toutefois que la motivation réponde, fût-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de la partie requérante.

3.1.2. En l'occurrence, le Conseil constate que la motivation de la décision attaquée révèle que la partie défenderesse a, de façon détaillée, répondu aux principaux éléments soulevés dans la demande d'autorisation de séjour de la partie requérante, en expliquant pourquoi elle estimait que ceux-ci ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles au sens indiqué *supra*. Il en est notamment ainsi de la longueur de son séjour, de son intégration et de sa volonté de travailler. Cette motivation n'est pas utilement contestée par la partie requérante, qui se borne à cet égard à prendre le contre-pied de la décision querellée et tente d'amener le Conseil à substituer sa propre appréciation des éléments de la cause à celle de la partie défenderesse, donnant, notamment, une définition toute personnelle de la notion de circonstance exceptionnelle, ce qui ne saurait être admis, à défaut de démonstration d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie défenderesse à cet égard. Partant, la décision attaquée doit être considérée comme suffisamment et valablement motivée. L'acte attaqué satisfait dès lors, de manière générale, aux exigences de motivation formelle, car requérir davantage de précisions reviendrait à obliger l'autorité administrative à fournir les motifs des motifs de sa décision, ce qui excède son obligation de motivation.

S'agissant de la promesse d'embauche produite par la partie requérante en annexe de sa requête introductory d'instance, le Conseil observe, au vu de l'examen des pièces figurant au dossier

administratif, que ce dernier n'a nullement invoqué un tel élément au titre des circonstances exceptionnelles empêchant ou rendant difficile un retour dans son pays d'origine, ni produit un quelconque document à cet égard, à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour, visée au point 1.5. du présent arrêt, laquelle a pourtant été actualisée à plusieurs reprises avant la prise de la décision attaquée. Il rappelle en outre que c'est à l'étranger, qui a introduit une demande d'autorisation de séjour, d'apporter la preuve qu'il se trouve dans les conditions légales fixées par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et, partant, d'établir dans son chef l'existence des circonstances exceptionnelles faisant obstacle à l'introduction d'une telle demande dans le pays d'origine ou dans le pays où il est autorisé au séjour. Partant, le Conseil estime qu'il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir pris en considération un élément dont elle n'avait pas connaissance au moment de prendre la première décision attaquée.

3.1.3. En ce qui concerne l'argumentation développée aux deux banches réunies du moyen relative à l'instruction du 19 juillet 2009, le Conseil rappelle que, si, dans cette instruction, la partie défenderesse a énoncé des critères permettant l'octroi d'une autorisation de séjour dans des situations humanitaires urgentes, cette instruction a toutefois été annulée par le Conseil d'Etat, le 9 décembre 2009, par un arrêt n° 198.769, dont il ressort, notamment, que celle-ci violait l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et le principe de légalité en prévoyant, notamment, que les étrangers réunissant les conditions qu'elle prévoyait devaient être considérés comme dispensés de l'exigence de justifier de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. Dès lors, ayant appliqué cette dernière disposition et examiné l'existence de telles circonstances dans le chef du requérant en l'espèce, la partie défenderesse ne peut se voir reprocher une quelconque violation des dispositions et principes invoqués à l'appui du moyen.

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, 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.). 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. En outre, 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) ou, du moins, de ne pas avoir justifié la différence de traitement en l'occurrence par rapport à ceux-ci. 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.

La partie défenderesse a donc adéquatement motivé sa décision en estimant qu'

« à 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 9bis de la loi du 15.12.1980. Force est cependant, de constater que cette instruction a été annulée par le Conseil d'Etat (C.E., 09 déc. 2009, n°198.769 & C.E., 05 oct. 2011 n°215.571). Par conséquent, les critères de cette instruction ne sont plus d'application. »

La note de jurisprudence citée relative à la valeur juridique des circulaires ne permet pas de contredire ce qui précède.

En tout état de cause, s'agissant de la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe de non-discrimination, la partie requérante reste en défaut de démontrer *in concreto* qu'elle aurait fait l'objet d'une différence de traitement - basée sur un critère de différenciation non susceptible de justification objective et raisonnable - avec un autre demandeur se trouvant dans une situation comparable à la sienne, en sorte qu'elle n'est pas fondée, en l'espèce, à se prévaloir de la violation du principe de non-discrimination. Pour le surplus, le Conseil rappelle à nouveau qu'il ne pourrait être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir appliqué, de manière contraignante limitant son pouvoir discrétionnaire, cette instruction, qui a été annulée, ainsi qu'il ressort de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 215.571 du 5 octobre 2011.

Le Conseil constate également que pour les mêmes raisons, Il ne peut être reproché à la partie défenderesse une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle a refusé d'appliquer l'instruction annulée du 19 juillet 2009.

En ce que la partie requérante reproche à la partie défenderesse d'avoir fait naître une attente légitime dans son chef et d'avoir ainsi méconnu le principe de légitime confiance, le Conseil tient à souligner que ce principe n'autorise aucunement la partie défenderesse à ajouter des critères à l'article 9bis de la loi 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*.

3.2. Il résulte de ce qui précède que la partie défenderesse était en droit d'adopter la première décision attaquée et n'a nullement porté atteinte aux dispositions et aux principes invoqués au moyen.

3.3. 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 ni ne développe aucun moyen pertinent à son encontre.

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 et que, d'autre part, la motivation du second acte attaqué n'est pas contestée en tant que telle, le Conseil n'aperçoit aucun motif susceptible de justifier qu'il puisse procéder à l'annulation de cet acte.

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.

Le recours en annulation étant rejeté par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

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 suspension et 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 vingt-sept janvier deux mille quinze par :

M. J.-C. WERENNE

Président F. F., juge au contentieux des étrangers

M. R. AMAND

Greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

R. AMAND

J.-C. WERENNE