



Arrêt

n° 137 529 du 29 janvier 2015
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 et, désormais, le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative

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

Vu la requête introduite le 5 mars 2014 par X, de nationalité congolaise, tendant à la suspension et à l'annulation de « *la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour décidée par le Secrétaire d'Etat à la Politique de Migration et d'asile en date du 23.01.2014, assortie d'une interdiction d'entrée* ».

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 8 janvier 2015 convoquant les parties à l'audience du 27 janvier 2015.

Entendu, en son rapport, P. HARMEL, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me T. BASHIZI BISHAKO, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Mme M. GRENSON, attaché, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le requérant serait arrivé sur le territoire belge en 2004. Il a été mis en possession d'un titre de séjour spécial en date du 20 octobre 2004 prolongé jusqu'au 30 septembre 2011.

1.2. Le 10 décembre 2009, le requérant a introduit une demande d'autorisation de séjour fondée sur les critères de l'instruction du 19 juillet 2009, laquelle a donné lieu à une décision de rejet de la demande d'autorisation de séjour en date du 12 août 2011. Le recours contre cette décision a été rejetée par l'arrêt n° 137 528 du 29 janvier 2015.

1.3. Le 11 octobre 2011, le requérant a introduit une nouvelle demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 auprès de l'administration communale de Saint-Gilles, laquelle a été déclarée irrecevable en date du 6 février 2013 et assortie d'un ordre de quitter le territoire.

1.4. Le 23 mars 2013, il a introduit une troisième demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 auprès de l'administration communale de Saint-Gilles.

1.5. En date du 23 janvier 2014, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, notifiée au requérant le 3 février 2014.

Cette décision constitue le premier acte attaqué et est motivée comme suit :

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

Monsieur est arrivé sur le territoire Schengen en 2004. Il avait un titre de séjour valable du 20.10.2004 au 30.09.2011. L'intéressé a déjà introduit une première demande 9bis en date du 12.12.2009 mais cette dernière lui a été refusée en date du 11.04.2011. Une seconde demande 9bis a été introduite le 11.10.2011, déclarée irrecevable le 06.02.2013 avec un ordre de quitter le territoire (annexe 13) notifié le 20.02.2013. Il lui appartenait de mettre spontanément un terme à sa présence sur le territoire à l'échéance de la période pour laquelle il était autorisé au séjour. Il préféra cependant entrer dans la clandestinité en demeurant illégalement sur le territoire, s'exposant ainsi volontairement à des mesures d'expulsion. Le requérant s'est mis lui-même, et en connaissance de cause, dans une situation illégale et précaire, et est resté délibérément dans cette situation, de sorte qu'il est à l'origine du préjudice qu'il invoque (C.E., du 09 juin 2004, n° 132.221).

L'intéressé invoque la longueur de son séjour et son intégration sur le territoire, illustrée par son suivi d'étude en Belgique, une formation en néerlandais, sa maîtrise de la langue française, son désir de travailler et de témoignages. Or, la longueur du séjour et l'intégration ne constituent pas des circonstances exceptionnelles. Monsieur est entré sur le territoire sans avoir au préalable levé l'autorisation de séjour longue durée depuis son pays d'origine, comme le requiert la législation en vigueur en la matière. Il s'est contenté d'entrer sur le territoire sous couvert d'un visa court séjour et s'y est maintenu alors qu'il savait son séjour précaire. Aussi Monsieur est-il à l'origine du préjudice invoqué, en effet, il aurait dû lever l'autorisation requise depuis son pays d'origine. Rappelons que les circonstances exceptionnelles visées par l'article 9 bis 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 son intégration ne constituent pas des circonstances exceptionnelles (Conseil d'Etat – Arrêt n° 100.223 du 24/10/2001). Concernant le fait que Monsieur ne désire pas être à charge de l'Etat en demandant l'aide sociale, relevons qu'il s'agit là d'un comportement normal et attendu de tous.

Le requérant invoque le respect de son droit à la vie privée et familiale, ainsi qu'édicte dans l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme en raison des liens sociaux qu'il a tissés sur le territoire.

Néanmoins, cet élément ne saurait être assimilé à une circonstance exceptionnelle, étant donné que l'obligation de retourner dans le pays d'où l'on vient n'est, en son principe même, pas une exigence purement formelle ni disproportionnée par rapport au droit à la vie familiale et privée. L'intéressé 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). Notons que « Le droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme peut être expressément circonscrit par les Etats contractants dans les limites fixées par l'alinéa 2 dudit article. La loi du 15 décembre 1980 étant une loi de police qui correspond aux prévisions de cet alinéa, il s'ensuit que son application n'emporte pas en soi une violation de l'article 8 de la Convention précitée. Le principe étant que les Etats, ayant signé et approuvé cette Convention, conservent le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers, et que ces Etats sont ainsi habilités à fixer des conditions à cet effet ». (CCE, arrêt n° 28.275 du 29.05.2009) ».

A la même date, la partie défenderesse a pris une interdiction d'entrée, notifiée au requérant le 3 février 2014.

Cette décision constitue le second acte attaqué et est motivée comme suit :

« INTERDICTION D'ENTREE

A Monsieur qui déclare se nommer :

(...)

Une interdiction d'entrée d'une durée de 3 ans est imposée,

Sur le territoire belge ainsi que le territoire des Etats qui appliquent entièrement l'acquis de Schengen, sauf s'il possède les documents requis pour s'y rendre.

Un ordre de quitter le territoire a été notifié à l'intéressé le 06.02.2013.

MOTIF DE LA DECISION :

L'interdiction d'entrée est délivrée en application de l'article mentionné ci-dessous de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et sur la base des faits suivants :

○ En vertu de l'article 74/11, §1, aliéna 2 de la loi du 15 décembre 1980, le délai de l'interdiction d'entrée est de 3 ans car :

○ 2° l'obligation de retour n'a pas été remplie :

Suite à la notification de l'ordre de quitter le territoire, l'intéressé n'a pas encore entrepris de démarches pour quitter volontairement le territoire de la Belgique, ainsi que les territoires de l'espace Schengen. En outre, il a introduit une demande 9bis en date du 23.03.2013 ».

2. Remarque préalable.

2.1. Le requérant sollicite l'annulation, d'une part, de la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 et, d'autre part, de la décision d'interdiction d'entrée (annexe 13sexies), prises toutes deux le 23 janvier 2014 et notifiées le 3 février 2014.

2.2. A cet égard, il convient de rappeler que ni les dispositions de la loi précitée du 15 décembre 1980, parmi lesquelles spécialement l'article 39/69, § 1^{er}, 2°, ni le Règlement fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers, ne prévoient qu'un recours puisse porter devant le Conseil la contestation simultanée de plusieurs actes distincts.

Il convient de rappeler également qu'en règle, le principe de l'interdiction d'introduire plusieurs actions par un seul recours ne souffre de dérogation que si les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, de les instruire comme un tout et de statuer par une seule décision.

En l'espèce, dans la mesure où la décision d'interdiction d'entrée, second objet du présent recours, se réfère à la demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 ayant servi de fondement à la décision d'irrecevabilité, laquelle constitue le premier objet du présent recours, le Conseil ne peut qu'observer que le présent recours a pour objet deux décisions présentant un lien de dépendance étroit avec cette conséquence qu'il s'indique, afin d'éviter toute contradiction qui serait contraire à une bonne administration de la justice, de les instruire comme un tout et de statuer à leur égard par un seul et même arrêt. Il en va d'autant plus ainsi que ces deux décisions ont été prises et notifiées à des dates identiques. Cette notification à une date identique démontre à suffisance que la partie défenderesse, lors de la prise de la décision d'interdiction d'entrée, doit être

tenue pour parfaitement informée de la décision d'irrecevabilité de la demande fondée sur l'article 9bis de la loi précitée, laquelle n'a pas été mentionnée dans la décision d'interdiction d'entrée.

3. Exposé du moyen d'annulation.

3.1. Le requérant prend un moyen unique de « *la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs et violation des articles 9bis et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'entrée sur le territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement de étrangers ; erreur manifeste d'appréciation et excès de pouvoir ; violation du principe de bonne administration et du devoir de minutie, violation de l'article 8 de la CEDH* ».

3.2. Il rappelle vivre en Belgique depuis 2004, avoir introduit sa demande d'autorisation de séjour sur la base de l'instruction du 19 juillet 2009 en date du 12 décembre 2009 et remplir les trois conditions cumulatives exigées par le point 2.8.A de l'instruction précitée.

Concernant la première condition relative à une présence ininterrompue en Belgique depuis au moins cinq ans, il estime qu'il la remplissait en date du 12 décembre 2009 dans la mesure où il était en possession d'un titre de séjour en date du 20 octobre 2004.

Concernant la deuxième condition relative à un séjour légale en Belgique avant le 18 mars 2008, il estime qu'il la remplissait également dès lors qu'il était en possession d'un titre de séjour spécial délivré légalement en octobre 2004.

Ainsi, il conteste la motivation de la partie défenderesse estimant qu'il ne peut prétendre à un séjour illimité dès lors qu'il a été autorisé à séjourner de manière temporaire dans le cadre de sa mission diplomatique.

Il ajoute que l'instruction est claire dans la mesure où elle stipule qu'« *entre ici en considération chaque séjour couvert par un permis de séjour délivré légalement* ». Dès lors, tout permis de séjour délivré légalement par les autorités belges avant le 18 mars 2009 devrait être pris en considération dans l'appréciation de la demande d'autorisation de séjour en ce compris son titre de séjour spécial.

En outre, il prétend que l'instruction se devait de préciser de manière claire l'exclusion de tout détenteur d'un titre de séjour spécial du bénéfice de cette deuxième condition, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

Concernant la troisième condition relative à la preuve d'un ancrage local durable en Belgique, il estime avoir produit des documents probants à ce sujet, lesquels justifiaient ses années d'études accomplies et réussies en Belgique ainsi que la déclaration de son conseil de l'époque précisant la présence en Belgique de plusieurs membres de sa famille, à savoir des tantes, sa sœur et sa cousine.

Il relève que la partie défenderesse ne conteste pas la présence de ses proches sur le territoire mais estime que cela ne permet nullement l'octroi d'un nouveau titre de séjour.

Dès lors, il considère que la partie défenderesse ne peut affirmer qu'il n'a pas complété sa demande avec des éléments probants et méconnaît donc le principe de bonne administration et le devoir de minutie. Il ajoute remplir les trois conditions cumulatives du point 2.8.A de l'instruction du 19 juillet 2009.

Par ailleurs, il prétend que même si l'instruction précitée a été annulée par un arrêt du Conseil d'Etat du 11 décembre 2009, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue une référence et qu'il pouvait invoquer les critères qui étaient définis comme circonstances exceptionnelles consacrées par l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980. Il en est d'autant plus ainsi que le Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile a déclaré publiquement que ses services allaient continuer à examiner les demandes de régularisation sur la base de son pouvoir discrétionnaire.

Dès lors, il estime que seuls les critères définis dans l'instruction pouvaient continuer à être examinés par la partie défenderesse en vertu de son pouvoir discrétionnaire.

Par conséquent, la partie défenderesse se devait de lui octroyer un séjour illimité en vertu de son pouvoir discrétionnaire.

4. Examen du moyen d'annulation.

4.1.1. Aux termes de l'article 9 bis de la loi précitée 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 de séjour en Belgique.

Lorsqu'il a admis l'existence de circonstances exceptionnelles, le Ministre ou son délégué examine si les raisons invoquées par les intéressés pour obtenir une autorisation de séjour de plus de trois mois en Belgique sont fondées.

Les circonstances exceptionnelles, qui ne sont pas définies par l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, 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.

Il convient également de rappeler que l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par le requérant. Elle n'implique que l'obligation d'informer le requérant des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fut-ce de façon implicite mais certaine aux argument essentiel de l'intéressé.

Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre aux destinataires 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.

Dans le cadre du contrôle de légalité, le Conseil 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 a pris en considération tous les éléments de la cause et a procédé à une appréciation largement admissible, pertinente et non déraisonnable des faits qui lui sont soumis.

4.1.2. En l'espèce, le Conseil observe qu'il ressort de la motivation de la décision attaquée que la partie défenderesse a répondu à chacun des éléments invoqués dans la demande d'autorisation de séjour du requérant. La partie défenderesse a expliqué pourquoi ces éléments ne constituaient pas, selon elle, une circonstance exceptionnelle au sens de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, c'est-à-dire un empêchement à retourner dans le pays d'origine pour y lever l'autorisation de séjour par la voie normale. Elle a de ce fait exercé adéquatement son pouvoir discrétionnaire.

4.1.3. En ce que le requérant invoque, en termes de requête, qu'il remplissait les critères du point 2.8 A de l'instruction du 19 juillet 2009, le Conseil rappelle que l'instruction a été annulée par le Conseil d'Etat, dans un arrêt n° 198.769 du 9 décembre 2009. Le Conseil rappelle 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*.

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 cette instruction en vertu de son pouvoir discrétionnaire, il n'en demeure pas moins que de telles déclarations n'ont pas valeur de norme de droit et ne peuvent dès lors lier le Conseil sous peine de vider le contrôle de la légalité de sa substance.

Il en est d'autant plus ainsi que, dans son arrêt n° 215.571 du 5 octobre 2011, le Conseil d'Etat a 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 précitée 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 9bis de la loi du 15.12.80, l'arrêt ajoute à cette disposition légale et, partant, la méconnaît* ».

Par conséquent, il ne saurait être fait grief à la partie défenderesse de ne pas avoir appliqué les critères de l'instruction du 19 juillet 2009 censée n'avoir jamais existé.

4.1.4. Par ailleurs, le requérant estime que, même si l'instruction du 19 juillet 2009 a été annulée, il n'en demeure pas moins que la partie défenderesse se doit de continuer d'examiner les demandes de régularisation sur la base de son pouvoir discrétionnaire et dès lors, de lui octroyer un séjour illimité.

A cet égard, comme mentionné précédemment, il apparaît à suffisance que la partie défenderesse a pris en considération l'ensemble des éléments invoqués et en a conclu que ces derniers ne constituaient nullement des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980.

Ainsi, s'agissant de la longueur de son séjour et son intégration, le Conseil ne peut que constater que la partie défenderesse a correctement motivé sa décision en déclarant que « *la longueur de son séjour et son intégration sur le territoire, illustrée par son suivi d'étude en Belgique, une formation en néerlandais, sa maîtrise de la langue française, son désir de travailler et des témoignages. Or, la longueur du séjour et l'intégration ne constituent pas des circonstances exceptionnelles. (...) Il s'est contenté d'entrer sur le territoire sous couvert d'un visa court séjour et s'y est maintenu alors qu'il savait son séjour précaire. (...) 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 son intégration ne constituent pas des circonstances exceptionnelles* ».

De même, concernant l'article 8 de la Convention européenne précitée, il apparaît également à suffisance que la partie défenderesse a tenu compte de cet élément dans la motivation de la décision attaquée. Ainsi, la partie défenderesse déclare, à juste titre, que « *en raison des liens sociaux qu'il a tissés sur le territoire. Néanmoins, cet élément ne saurait être assimilé à une circonstance exceptionnelle étant donné que l'obligation de retourner dans le pays d'où l'on vient n'est, en son principe même, pas une exigence purement formelle ni disproportionnée par rapport au droit à la vie familiale et privée. L'intéressé 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* », ce qu'il n'a pas démontré en l'espèce à la lecture des pièces contenues au dossier administratif. De plus, il convient également de rappeler que « *le droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme peut être expressément circonscrit par les Etats contractants dans les limites fixées par l'alinéa 2 dudit article. La loi du 15 décembre 1980 étant une loi de police qui correspond aux prévisions de cet alinéa, il s'ensuit que son application n'emporte pas en soi une violation de l'article 8 de la Convention précitée (...)* ».

Dès lors, le Conseil ne peut que constater que la partie défenderesse a correctement motivé la première décision attaquée et ne devait nullement octroyer un séjour illimité au requérant dès lors que ce dernier n'a pas démontré l'existence de circonstances exceptionnelles dans son chef.

4.2. Pour le surplus, le Conseil relève que le requérant indique dans sa requête introductive d'instance qu'il vise également l'interdiction d'entrée prise à la même date que le premier acte attaqué. Toutefois, il convient de relever que le requérant n'a émis aucun grief à l'encontre de ce second acte attaqué en telle sorte qu'il a acquiescé aux motifs de ce dernier.

5. 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.

6. 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 en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-neuf janvier deux mille quinze par :

M. P. HARMEL,
M. A. IGREK,

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

Le greffier,

Le président,

A. IGREK

P. HARMEL