

Arrêt

n° 157 521 du 1^{er} décembre 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 PRÉSIDENT F. F. DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 octobre 2012, par X, qui déclare être de nationalité camerounaise, tendant à l'annulation d' « *une décision déclarant irrecevable une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, décision datant du 27 septembre 2012 et notifiée le 3 octobre 2012 ainsi qu'un ordre de quitter le territoire datant du 27 septembre 2012, notifiée le 3 octobre 2012 intimement [sic] à la requérante de quitter le territoire belge avant le 3 novembre 2012* ».

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 dénommée « la loi du 15 décembre 1980 »).

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 29 octobre 2015 convoquant les parties à l'audience du 23 novembre 2015.

Entendue, en son rapport, J. MAHIELS, juge au contentieux des étrangers.

Entendus, en leurs observations, Me V. PEHARPRE *loco* Me S. SAROLEA, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me M. DE SOUSA *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. La requérante a déclaré être entrée sur le territoire belge le 16 novembre 2001.

1.2. Le 19 novembre 2001, la requérante a introduit une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. La procédure d'asile s'est clôturée le 22 janvier 2002 par une décision confirmative de refus de séjour prise par le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides.

1.3. Le 26 janvier 2007, la requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9, alinéa 3, ancien, de la loi du 15 décembre 1980, demande qui a fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité avec ordre de quitter le territoire le 10 janvier 2008. Le recours contre cette décision a été rejeté par le Conseil de céans dans l'arrêt n° 52 085 du 30 novembre 2010 (affaire X).

1.4. Le 9 novembre 2009, la requérante a introduit une nouvelle demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, laquelle a été déclarée irrecevable par la partie défenderesse le 27 juillet 2010. Le recours en annulation introduit à l'encontre de cette décision a été rejeté par le Conseil de céans dans l'arrêt n° 52 092 du 30 novembre 2010 (affaire X).

1.5. Le 24 août 2010, la requérante a introduit une troisième demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. Cette demande a fait l'objet d'une première décision d'irrecevabilité le 22 décembre 2010, laquelle a été retirée par la partie adverse le 9 mai 2012. Le recours intenté contre cette décision devant le Conseil de céans a été déclaré sans objet dans l'arrêt n° 85 530 du 2 août 2012 suite à ce retrait (affaire X).

1.6. Le 13 septembre 2012, la partie défenderesse a déclaré non fondée une demande d'autorisation de séjour basée sur l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980, introduite en date du 14 février 2011. Cette décision a été retirée par la partie défenderesse et le Conseil, dans son arrêt n° 97 352 du 19 février 2012 (affaire 109 931), a constaté le désistement d'instance de la partie requérante. La partie défenderesse a pris une nouvelle décision de rejet de ladite demande le 9 novembre 2012. Un recours en annulation à l'encontre de cette décision, enrôlé sous le numéro X, est actuellement pendant devant le Conseil.

1.7. Le 27 septembre 2012, la demande d'autorisation de séjour susvisée au point 1.5. a été déclarée irrecevable par la partie défenderesse. Un ordre de quitter le territoire corollaire a été pris le même jour. Ces décisions, notifiées à la partie requérante le 3 octobre 2012, constituent les actes attaqués et sont motivées comme suit :

- En ce qui concerne la décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour:

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

Rappelons tout d'abord que l'intéressée a introduit une demande d'asile le 19.1.2001 et clôturée négativement le 24.01.2002 par le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides.

A l'appui de sa demande d'autorisation de séjour, l'intéressé [sic] 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., 09.12.2009, n°198.769 & C.C.E., 05.10.2011, n°215.571). Par conséquent les critères de cette instruction ne sont plus d'application.

Quant à la durée de son séjour et son intégration en Belgique, rappelons que, ces éléments ne constituent pas des circonstances exceptionnelles car ils n'empêchent pas la réalisation d'un du plusieurs départs temporaires à l'étranger pour obtenir l'autorisation de séjour (C.E., 24.10.2001, n°100.223 ; C.C.E. 22.02.2010, n°39.028).

*Concernant les arguments invoqués par le requérant [sic] dans sa demande de régularisation et ayant un lien avec sa **situation médicale**, il convient de rappeler que la loi du 16 décembre 1980 fait une distinction claire entre ces deux procédures différentes : avec d'une part, l'article 9bis qui prévoit qu'une personne résidant en Belgique peut introduire une demande de régularisation, pour des raisons humanitaires, auprès du bourgmestre de son lieu de résidence, s'il existe des circonstances exceptionnelles et d'autre part, l'article 9ter qui se veut une procédure unique pour les personnes résidant en Belgique et souffrant d'une affection médicale.*

Notons que l'intéressée a déjà introduit une demande en vertu de l'article 9ter qui a été déclarée non fondée le 13.09.2012, au motif que « l'ensemble des traitements médicaux et suivi nécessaires sont disponibles élu Cameroun et que l'état de santé de la requérante ne l'empêche pas de voyager ». Dès lors, ces éléments médicaux ne peuvent constituer une circonstance exceptionnelle ».

- En ce qui concerne l'ordre de quitter le territoire :

-

« En vertu de l'article 7, alinéa 1^{er}, 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 : L'intéressée n'a pas été reconnue réfugiée par décision de refus de la part du Commissariat général aux Réfugiés et Apatrides le 24.01.2002 ».

2. Exposé des moyens d'annulation

2.1. La partie requérante prend un moyen unique « pris de la violation
o des articles 9bis et 62 de la Loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à rétablissement et à l'éloignement des étrangers,
o ainsi que des articles 1^{er} et 2 de la loi du 19 juillet 2001, relative à la motivation des actes administratifs ;
o des articles, 10,11 et 191 de la Constitution,
o des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
o de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
o des principes généraux de droit administratif de légitime confiance, de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire, d'égalité et de non-discrimination ».

2.2.1. Dans une première branche, intitulée « la motivation, la sécurité juridique et l'interdiction de l'arbitraire », la partie requérante rappelle l'existence des critères de l'instruction du 19 juillet 2009 relative à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3, et de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 (ci-après l'instruction du 19 juillet 2009). Elle plaide que « l'obligation d'appliquer ces directives est le principe et le pouvoir d'y déroger l'exception ». Elle soutient à cet égard que de telles directives « imposent une obligation particulière de motivation à l'autorité ».

La partie requérante rappelle ensuite que l'instruction en question a été annulée par le Conseil d'Etat, mais que « le Secrétaire d'Etat ayant la politique de l'asile et de l'immigration dans ses compétences a alors annoncé que ces critères seraient respectés ». Elle cite la jurisprudence du Conseil, laquelle démontre, selon elle, « qu'il n'est nullement question d'interdire l'application de critères », et que dès lors ceux-ci constituent « une circulaire interne liant l'action administrative, au moins sur le plan de la motivation adéquate, de la sécurité juridique et de la légitime confiance. C'est d'autant plus vrai que l'Office des étrangers continue à adopter quotidiennement des décisions reposant sur ces instructions, démontrant par-là qu'il s'estime lié par celles-ci ». La partie requérante mentionne trois de ces décisions. Elle poursuit par un développement sur la Commission consultative des étrangers et son rôle dans le cadre de l'application de l'instruction du 19 juillet 2009.

Par la suite, la partie requérante se livre à des considérations théoriques sur le principe de sécurité juridique et l'interdiction de l'arbitraire, en citant un arrêt n°157.482 du 10 avril 2006 du Conseil d'Etat et une ordonnance du Tribunal de Première Instance de Bruxelles du 19 janvier 2006 ; sur la notion de motivation formelle, estimant que la partie adverse n'a pas motivé adéquatement sa décision ; enfin, sur le principe de légitime confiance, qu'elle estime violé en l'espèce par la partie adverse.

2.2.2. Dans une deuxième branche, intitulée « les principes d'égalité et de non-discrimination », la partie requérante soutient que « la requérante est, de manière discriminatoire et arbitraire traitée différemment des personnes dont le dossier a été traité avant l'arrêt du Conseil d'Etat mentionné dans la décision », alors qu'« aucun critère objectif ne distingue les personnes en question et la requérante ». Elle estime que « le fait que le dossier de la requérante ne soit traité qu'en juillet 2012 et non précédemment n'est pas de sa responsabilité et ne peut conduire à un traitement arbitraire et discriminatoire de sa demande ».

La partie requérante se livre à des considérations théoriques sur les articles 10, 11 et 191 de la Constitution ainsi que sur l'article 14 de la CEDH. Elle cite un arrêt *Wagner c. Luxembourg* de la Cour européenne des droits de l'homme, du 28 juin 2007, et reproche en substance à la partie adverse l'application discriminatoire des critères de régularisation, affirmant qu'« en l'espèce, le requérant a clairement invoqué ces instructions et il n'est pas expliqué pourquoi elles ne lui sont plus appliquées. Cela signifie que la partie adverse refuse de se fonder sur ces instructions, et a agi de manière discriminatoire et viole les dispositions visées au moyen ».

2.2.3. Dans une troisième branche, intitulée « la discrimination et la jouissance de la vie privée », la partie requérante se livre à des considérations théoriques sur l'article 8 de la CEDH et la notion de vie privée au sens de cette disposition. Elle se réfère aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Aristimuno Mendizabal c. France* du 17 janvier 2006 et *Syssoyeva c. Lettonie* du 16 juin 2005,

et en conclut qu'il peut y avoir violation de la vie privée d'un étranger lorsqu'il est laissé en situation de séjour précaire pendant plusieurs années.

3. Discussion

3.1. 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, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 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* ».

Les circonstances exceptionnelles, qui ne sont pas définies légalement, ne sont pas des circonstances de force majeure. Il faut mais il suffit qu'elles rendent impossible ou particulièrement difficile un retour au pays d'origine afin d'y solliciter les autorisations nécessaires. 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.

Le Conseil est compétent pour exercer un contrôle de la légalité de la décision administrative attaquée. 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 n'a pas donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui procède d'une erreur manifeste d'appréciation (dans le même sens : C.E., arrêt n° 147.344 du 6 juillet 2005).

Dans ce même cadre, il lui appartient notamment de vérifier si la partie défenderesse a respecté les obligations qui lui incombent, notamment, en termes de motivation des actes administratifs. A cet égard, il importe de rappeler que si l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité en vertu de diverses dispositions légales n'implique nullement la réfutation détaillée de chaque argument avancé à l'appui de la demande dont elle est saisie, elle comporte néanmoins l'obligation d'informer l'auteur de cette demande des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, ainsi que d'apporter une réponse, fut-elle implicite mais certaine, aux arguments essentiels invoqués à l'appui de ladite demande.

3.2. Sur les deux premières branches 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 9bis de la loi du 15 décembre 1980 dont la partie requérante revendique l'application, le Conseil rappelle que cette instruction 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'Etat 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. 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, 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 les avoir appliqués. Dès lors, l'argumentation de la partie requérante selon laquelle la première décision querellée est inadéquatement motivée eu égard aux engagements de la partie défenderesse est inopérante. Cette conclusion s'impose d'autant plus qu'en l'espèce, la motivation de l'acte attaqué précise expressément que « *cette instruction a été annulée par le Conseil d'Etat [...]. Par conséquent, les critères de cette instruction ne sont plus d'application* ».

Par ailleurs, les engagements que l'autorité administrative aurait pris à cet égard ne pouvaient fonder une attente légitime dans le chef de la partie requérante, dès lors qu'elle entendrait ainsi confirmer une instruction jugée illégale par le Conseil d'Etat. En tout état de cause, le Conseil observe que la partie défenderesse n'a pas pris un tel engagement dans le cas d'espèce.

Pour le surplus, le Conseil rappelle qu'il ne peut être exigé de l'administration qu'elle viole, au nom de la sécurité juridique et du principe de légitime confiance, le principe de légalité, lequel trouve son fondement dans une norme supérieure, à savoir l'article 159 de la Constitution.

3.3. Sur la troisième branche du moyen unique, le Conseil tient à rappeler que lorsque la partie requérante allègue une violation de l'article 8 de la CEDH, il lui appartient en premier lieu d'établir, de manière suffisamment précise, compte tenu des circonstances de la cause, l'existence de la vie privée et familiale qu'elle invoque, ainsi que la manière dont la décision attaquée y a porté atteinte.

En l'espèce, il ressort de la lecture de l'acte attaqué que la partie défenderesse a pris en considération les éléments d'intégration invoqués par celle-ci à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour, et indiqué, en substance, la raison pour laquelle elle estime que ceux-ci ne constituent pas des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, démontrant ainsi, à suffisance, avoir effectué la balance des intérêts en présence. Le Conseil relève également que, s'il n'est pas contesté que la requérante a établi des liens sociaux en Belgique, de tels liens, tissés pour partie dans le cadre d'une situation irrégulière, – de sorte que la requérante ne pouvait ignorer la précarité qui en découlait –, ne peuvent suffire à établir l'existence d'une vie privée, au sens de l'article 8 de la CEDH, de cette dernière en Belgique. Dès lors que la partie défenderesse n'a aucune obligation de respecter le choix d'un étranger de s'établir en Belgique, l'écoulement du temps et l'établissement des liens sociaux d'ordre général ne peuvent fonder un droit de celui-ci à y obtenir l'autorisation de séjourner. Partant, l'ingérence disproportionnée alléguée dans la vie privée de la requérante n'est nullement démontrée en l'espèce.

En tout état de cause, le Conseil tient à rappeler que le Conseil d'Etat et le Conseil de céans ont déjà jugé que « *le droit au respect à la vie privée et familiale consacré par l'article 8, alinéa 1er, de la [CEDH] peut être expressément circonscrit par les Etats contractants dans les limites fixées par l'alinéa 2 du même article. La loi du 15 décembre 1980 est une loi de police qui correspond aux prévisions de cet alinéa. Il s'ensuit que l'application de cette loi n'emporte pas en soi une violation de l'article 8 de la [CEDH]. Cette disposition autorise donc notamment les Etats qui ont signé et approuvé la Convention à soumettre la reconnaissance du droit à la vie privée et familiale à des formalités de police. Le principe demeure en effet que les Etats conservent le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non nationaux et que les Etats sont ainsi habilités à fixer des conditions à cet effet. L'article 8 de la [CEDH] ne s'oppose pas à ce que les Etats fixent des conditions pour l'entrée des étrangers sur leur territoire. L'exigence imposée par l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 d'introduire en principe la demande auprès du poste diplomatique belge dans le pays d'origine, constitue une ingérence proportionnée dans la vie familiale et privée de l'étranger puisqu'elle ne lui impose qu'une formalité nécessitant une séparation temporaire de son milieu belge tout en réservant la décision sur le fondement même de la demande d'être autorisé au séjour de plus de trois mois. Par ailleurs, en ce qui concerne la proportionnalité, si rigoureuses que puissent paraître les conséquences d'une séparation prématurée pour celui qui aspire à un séjour, elles ne sauraient être jugées disproportionnées au but poursuivi par le législateur lorsque la personne intéressée a tissé ses relations en situation irrégulière, de telle sorte qu'elle ne pouvait ignorer la précarité qui en découlait* » (C.E., arrêt n° 161.567 du 31 juillet 2006 ; dans le même sens : C.C.E., arrêt n° 12.168 du 30 mai 2008).

La Cour d'arbitrage a également considéré, dans son arrêt n°46/2006 du 22 mars 2006, qu' « *En imposant à un étranger non C.E. admis à séjourner en Belgique de retourner dans son pays d'origine pour demander l'autorisation requise, les dispositions en cause ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie familiale de cet étranger et ne constituent pas davantage une ingérence qui ne peut se justifier pour les motifs d'intérêt général retenus par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, une telle ingérence dans la vie privée et familiale est prévue par la loi et ne peut entraîner qu'un éventuel éloignement temporaire qui n'implique pas de rupture des liens unissant les intéressés en vue d'obtenir l'autorisation requise* » (considérant B.13.3).

Le raisonnement à la base de ces jurisprudences est totalement applicable dans le cas d'espèce, dès lors que l'exigence, imposée par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, d'introduire en principe la demande d'autorisation de séjour auprès du poste diplomatique ou consulaire belge dans le pays de résidence ou dans le pays où l'étranger est autorisé au séjour, n'impose au requérant qu'une formalité nécessitant une séparation temporaire de son milieu belge tout en réservant la décision sur le fondement même de la demande d'être autorisé au séjour de plus de trois mois.

3.4. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique ne peut être tenu pour fondé en aucune de ses branches.

3.5. Quant à l'ordre de quitter le territoire pris à l'égard du requérant, qui apparaît clairement comme l'accessoire du premier acte attaqué 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 du premier acte attaqué 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.

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 premier décembre deux mille quinze par :

Mme J. MAHIELS,	président f.f., juge au contentieux des étrangers,
M. A. IGREK,	greffier.

Le greffier,

Le président,

A. IGREK

J. MAHIELS