

Arrêt

n°166 338 du 25 avril 2016
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 PRESIDENT F.F. DE LA VIIème CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 janvier 2013, par X, qui déclare être de nationalité pakistanaise, tendant à la suspension et l'annulation d'une décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, prise le 30 novembre 2012.

Vu le titre 1^{er} 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 5 février 2016 convoquant les parties à l'audience du 9 mars 2016.

Entendu, en son rapport, S. GOBERT, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me H. MEEUS *loco* Me D. ANDRIEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me P. HYUBRECHTS *loco* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1 Le 18 septembre 2000, le requérant a introduit une demande d'asile auprès des autorités belges. Cette procédure s'est clôturée par un arrêt n°157.657, prononcé le 19 avril 2006, par lequel le Conseil d'Etat a rejeté le recours introduit contre la décision confirmative de refus de séjour, prise le 6 novembre 2003 par le Commissaire adjoint aux réfugiés et apatrides.

1.2 Le 5 juillet 2006, le requérant a introduit une première demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume, sur la base de l'article 9.3, ancien, 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). Le 16 octobre 2007, la partie défenderesse a déclaré cette demande irrecevable et a pris un ordre de quitter le territoire (annexe 13), à l'égard du requérant. Le recours introduit contre ces décisions a été rejeté par le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : le Conseil), par un arrêt n° 10.563, prononcé le 28 avril 2008.

1.3 Le 17 novembre 2009, le requérant a introduit une deuxième demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume, sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

1.4 Le 28 juillet 2011, le requérant a introduit une troisième demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume, sur la base de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980. Le 10 janvier 2012, la partie défenderesse a déclaré cette demande irrecevable.

1.5 Le 9 mars 2012, le requérant a introduit une quatrième demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume, sur la base de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980. Le 12 septembre 2012, la partie défenderesse a rejeté cette demande.

1.6 Le 30 novembre 2012, la partie défenderesse a déclaré la demande, visée au point 1.3, irrecevable et a pris un ordre de quitter le territoire (annexe 13), à l'égard du requérant. La décision d'irrecevabilité, qui lui a été notifiée le 5 décembre 2012, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« 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 9bis de la loi du 15.12.1980. Force est de constater que cette instruction a été annulée par le Conseil d'Etat (C.E, 09.12.2009, n°198.769 & C.E, 05.10.2011 n°215.571). Par conséquent, les critères de cette instruction ne sont plus d'application.

Ensuite, le requérant argue de la longueur déraisonnable du traitement de sa procédure d'asile, complétée de sa procédure de recours au Conseil d'Etat, pour rendre la présente demande recevable. Toutefois, cet élément ne saurait être retenu comme circonstance exceptionnelle dans la mesure où, selon une jurisprudence du Conseil d'Etat, « l'écoulement d'un délai, même déraisonnable, dans le traitement d'un dossier n'a pas pour effet d'entraîner un quelconque droit au séjour » (C.E, 02.10.2000, n° 89.980; C.C.E., 21.12.2010, n°53.506).

Concernant sa situation au pays d'origine, l'intéressé avance qu'il existe "des diff[i]cultés pour les chrétiens au Pakistan." La requérant [sic] joint une attestation de fréquentation d'une église catholique pakistanaise le concernant. Néanmoins, l'intéressé n'apporte aucun élément probant ni un tant soit peu circonstancié pour démontrer quelles sont les difficultés. Alors qu'il lui incombe d'étayer son argumentation (C.E, 13.07.2001, n° 97.866). Au surplus, invoquer une situation générale ne peut constituer une circonstance exceptionnelle car la seule évocation d'un climat général n'implique pas un risque individuel l'empêchant d'effectuer un retour temporaire vers le pays d'origine ou de résidence à l'étranger afin d'y lever les autorisations nécessaires. Cet élément ne saurait donc constituer une circonstance exceptionnelle.

Par ailleurs, le requérant invoque l'absence, dans son chef, d'attache au pays d'origine. Notons, tout d'abord, que l'intéressé ne soutient ses déclarations par aucun élément pertinent alors qu'il lui incombe d'étayer son argumentation (C.E, 13.07.2001, n° 97.866). En outre, le requérant est majeur et peut raisonnablement se prendre en charge temporairement. Il ne s'agit donc pas d'une circonstance exceptionnelle empêchant ou rendant difficile un retour au pays d'origine.

Ajoutons que l'intéressé invoque comme circonstance exceptionnelle la durée de son séjour et son intégration. Or, la longueur du séjour et une bonne intégration en Belgique ne constituent pas, à eux seuls, des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9 bis, car on ne voit pas en quoi ces éléments empêcheraient la réalisation d'un ou plusieurs déplacements temporaires à l'étranger en vue d'y lever l'autorisation de séjour requise Conseil d'Etat 27.12.2002 n° 114.155)[.] Il ne s'agit donc pas d'une circonstance exceptionnelle empêchant ou rendant difficile un retour au pays d'origine.

Dès lors, la requête est déclarée irrecevable ».

1.7 Le 7 janvier 2013, le requérant a introduit une cinquième demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume, sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. Le 24 septembre 2013, la partie défenderesse a déclaré cette demande irrecevable et a pris une interdiction d'entrée (annexe 13sexies), à l'égard du requérant.

1.8 Le 4 août 2015, la partie défenderesse a retiré l'interdiction d'entrée, visée au point 1.7, ce qui a été constaté par le Conseil dans son arrêt n°162 232 du 17 février 2016, lequel a également rejeté le recours introduit à l'encontre dans la décision d'irrecevabilité visée au point 1.7.

1.9 Le 7 août 2015, le requérant a introduit une sixième demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume, sur la base de l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980, demande qui a été complétée les 18 et 22 septembre 2015 ainsi que le 11 janvier 2016.

1.10 Le 22 décembre 2015, la partie défenderesse a déclaré irrecevable la demande d'autorisation de séjour du requérant, visée au point 1.9, et a pris un ordre de quitter le territoire (annexe 13), à l'égard du requérant. Ces décisions ont été annulées par le Conseil du contentieux des étrangers par un arrêt n° 166 339 prononcé le 25 avril 2016.

2. Exposé du moyen d'annulation

2.1 La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 9^{bis} et 62 de la loi du 15 décembre 1980, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 10 et 11 de la Constitution, du « principe général de bonne administration, prescrivant le respect des principes d'égalité et de non[-]discrimination, de prudence, de minutie et prohibant l'arbitraire administratif ».

2.1.1 A l'appui d'un premier grief, elle soutient que « La décision prétend que le requérant ne peut plus se prévaloir de l'instruction du 19 juillet 2009, annulée par le Conseil d'Etat. Or, dans d'autres dossiers identiques, la partie adverse affirme qu'« en vertu de son pouvoir discrétionnaire, les circonstances exceptionnelles telles que décrites dans cette instruction restent d'application » [...]. L'Office des étrangers a l'obligation de fournir des explications concernant la Politique menée en matière de régularisation et les critères qu'il retient pour accorder ou non une telle régularisation, sauf à méconnaître les principe d'égalité et de non[-]discrimination [...]. La partie adverse ne peut selon son bon vouloir refuser d'appliquer ses instructions aux requérants et les appliquer à d'autres étrangers dans la même situation, sauf à institutionnaliser l'arbitraire administratif [...] », et cite un arrêt du Conseil d'Etat. Elle ajoute que « L'administration ne peut s'écarter d'une ligne de conduite qu'elle s'est elle-même tracée qu'en le motivant [...]. L'administration doit vérifier dans chaque cas concret qu'il se justifie que l'instrument soit respecté. Si ça ne se justifie pas, l'administration doit le motiver. L'administration ne peut donc s'écarter de sa ligne de conduite uniquement moyennant justification. Or, in casu, la partie adverse dit seulement que le critère ne s'applique plus. La partie adverse décide donc de ne pas appliquer sa ligne de conduite mais ne justifie pas ce choix. Elle ne motive en rien sa décision de ne pas appliquer l'instruction alors qu'elle continue à faire application de celle-ci dans d'autres cas [...] ».

2.1.2 A l'appui d'un second grief, après un rappel de la notion de motivation formelle des actes administratifs, la partie requérante fait valoir que « La décision prétend que ni la longueur du séjour, ni l'intégration ne constituent des circonstances exceptionnelles. Cette affirmation est incompatible avec les propres engagements de la partie adverse, laquelle, dans ses instructions de juillet 2009, a elle-même admis la longueur du séjour et l'ancrage local durable (équivalent à l'intégration) comme des circonstances justifiant tant la recevabilité que le fondement d'une demande de séjour. L'intégration est incontestablement un motif susceptible de justifier une régularisation », cite une jurisprudence du Conseil d'Etat, et ajoute que « la partie adverse, qui affirme le contraire, commet une erreur d'autant plus manifeste qu'elle l'admet elle-même notamment dans son instruction du 19 juillet 2009 évoquée dans la décision [...]. La partie adverse rejette en bloc tous les éléments d'intégration qu'elle retient elle-même comme facteurs permettant de l'établir. La décision énumère tous les éléments invoqués sans expliquer concrètement pour quel motif, pris individuellement ou isolément, ils ne justifient pas la recevabilité ; en cela, elle ne peut être tenue ni pour adéquatement motivée, ni pour légalement motivée [...] ».

Elle soutient encore que « De plus, suivant la décision, la longueur des procédures ne peut constituer une circonstance exceptionnelle. De se référer à un arrêt de Votre Conseil n 53.506. D'une part, cet arrêt n'est pas publié sur Votre site, ce qui suffit à affecter la motivation de la décision dont le requérant

ne peut contredire la teneur. D'autre part, un arrêt ne peut modifier la loi ni constituer un motif suffisant en soi pour rejeter une demande (article 6 du Code Judiciaire). Enfin, dans l'instruction précitée, la longue procédure justifie tant la recevabilité que le fondement de la demande ; de même dans l'instruction du 26 mars 2009, non annulée, relative à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3 et de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. Il s'agit là d'aveux extra judiciaires opposables à la partie adverse (articles 1354 à 1356 CC), qui ne peut à présent affirmer le contraire par principe ; le faisant, elle ne motive pas adéquatement sa décision, commet une erreur manifeste et méconnaît les principes visés au moyen. Le Conseil d'Etat, a d'ailleurs suspendu par un arrêt du 10 avril 2006 le refus de régularisation dans lequel l'Office des Etrangers affirmait qu'il n'était pas lié par les déclarations du Ministre sur la politique de régularisation en cas de longue procédure d'asile. La décision n'est donc pas adéquatement motivée [...] ».

3. Discussion

3.1 Sur le moyen unique, le Conseil rappelle qu'aux termes de l'article 9bis 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.

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.

Le Conseil souligne également que 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.

Le Conseil est compétent pour exercer un contrôle de la légalité de la décision administrative attaquée et il ne lui appartient nullement de se prononcer sur l'opportunité de décisions qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du Ministre compétent. Par ailleurs, le contrôle de légalité que le Conseil exerce doit se limiter à vérifier si l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée 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 (dans le même sens : CE, 6 juillet 2005, n°147.344).

3.2.1 En l'espèce, 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 du requérant, en expliquant pourquoi elle estimait que ceux-ci ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles au sens indiqué *supra*. Il en est notamment ainsi des éléments relatifs à la longueur de sa procédure d'asile, à la situation au pays d'origine du requérant, à son absence d'attaches avec son pays d'origine, ainsi qu'à la durée de son séjour et son intégration. 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, sans toutefois démontrer une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de cette dernière. Partant, la décision attaquée doit être considérée comme suffisamment et valablement motivée et requérir davantage, reviendrait à obliger la partie défenderesse

à fournir les motifs des motifs de sa décision, ce qui excède ses obligations de motivation (voir notamment : C.E., arrêt 70.132 du 9 décembre 1997 ; C.E., arrêt 87.974 du 15 juin 2000).

3.2.2 S'agissant de l'argumentation concernant 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 (ci-après « l'instruction du 19 juillet 2009 »), 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'ordonnement 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 », in *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 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980.

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.

Pour le surplus, s'agissant de la discrimination alléguée, le Conseil estime que la partie requérante se contente de faire référence à « d'autres dossiers identiques » mais reste en défaut de démontrer *in concreto* que le requérant se trouverait dans une situation comparable à celles des demandeurs qui auraient été régularisés et aurait donc fait l'objet d'une différence de traitement, basée sur un critère de différenciation non susceptible de justification objective et raisonnable.

3.2.3 En particulier, sur le second grief du moyen, en ce que la partie requérante affirme que l'intégration est incontestablement un motif tant de recevabilité que de fond susceptible de justifier une régularisation, le Conseil estime qu'elle ne conteste pas utilement la motivation de l'acte attaqué mais tente, en réalité, d'amener le Conseil à substituer son appréciation à celle de la partie défenderesse, ce qui excède manifestement ses compétences dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce au contentieux de l'annulation. Le Conseil rappelle à cet égard que l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 confère à la partie défenderesse un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser à un étranger l'autorisation de séjourner sur le territoire. Le contrôle que peut exercer le Conseil sur l'usage qui est fait de ce pouvoir ne peut être que limité : il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation des faits à celle de l'autorité compétente dès le moment où il ressort du dossier que cette autorité a procédé à une appréciation largement admissible, pertinente et non déraisonnable des faits qui lui sont soumis, ce qui est le cas en l'espèce.

De plus, s'agissant de l'arrêt non publié du Conseil, force est de constater que le motif contesté à cet égard expose clairement les éléments pertinents de cet arrêt en citant les passages repris du Conseil, dont les références ne sont pas remises en cause par la partie requérante, en telle sorte que cet argument n'est pas fondé. A ce sujet, le Conseil constate également que la partie requérante n'explicite pas plus avant en quoi cet arrêt modifierait la loi et ni en quoi il constituerait « un motif suffisant en soi pour rejeter une demande ».

En outre, concernant la « longue procédure » d'asile du requérant et les aveux extrajudiciaires constitués par l'instruction du 19 juillet 2009, le Conseil rappelle que dans le cadre d'une demande d'autorisation de séjour introduite sur la base de l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980, l'appréciation des circonstances exceptionnelles auxquelles se réfère cette disposition constitue une étape déterminante de l'examen de la demande, dès lors qu'elle en conditionne directement la recevabilité en Belgique, en dérogation à la règle générale d'introduction dans le pays d'origine ou de résidence de l'étranger, et ce quels que puissent être par ailleurs les motifs mêmes pour lesquels le séjour est demandé. Les circonstances exceptionnelles précitées sont des circonstances qui rendent

impossible ou particulièrement difficile le retour temporaire de l'étranger dans son pays d'origine pour y accomplir les formalités nécessaires à l'introduction d'une demande de séjour, que le caractère exceptionnel des circonstances alléguées doit être examiné par l'autorité administrative dans chaque cas d'espèce, et que si celle-ci dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation, elle n'en est pas moins tenue de motiver sa décision et de la justifier adéquatement. En l'espèce, ainsi qu'il est exposé dans le présent arrêt, la partie défenderesse a, de façon détaillée, répondu adéquatement et suffisamment aux principaux éléments soulevés dans la demande d'autorisation de séjour en expliquant pourquoi elle estimait que ces éléments ne constituaient pas une circonstance exceptionnelle en telle sorte que l'instruction précitée, qui a été annulée par le Conseil d'Etat, ne peut être considérée comme constituant un aveu extrajudiciaire limitant le pouvoir d'appréciation de la partie défenderesse.

En tout état de cause, le Conseil rappelle que la loi du 15 décembre 1980 ne prévoit aucun délai de traitement d'une demande d'asile. Par ailleurs, l'écoulement d'un délai, même déraisonnable, dans le traitement d'un dossier n'a pas pour effet d'entraîner la naissance d'un quelconque droit au séjour. A supposer même que l'écoulement du temps décrit par la partie requérante puisse être qualifié de retard et que ce retard puisse être jugé constitutif d'une faute dans le chef de la partie défenderesse, il n'entrerait toutefois pas dans la compétence du juge de l'excès de pouvoir de lui reconnaître ce caractère ni de décider de quelle façon le préjudice causé par cette faute devrait être prévenu ou réparé.

Enfin, s'agissant de « l'instruction du 26 mars 2009, non annulée, relative à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3 et de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 », le Conseil constate que la partie requérante ne s'est nullement prévalu de cet élément dans sa demande d'autorisation de séjour de sorte qu'il ne pourrait être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir motivé sa décision sous cet angle. Le Conseil rappelle à cet égard que les éléments qui n'avaient pas été invoqués par la partie requérante en temps utile, c'est-à-dire avant que l'autorité administrative ne prenne sa décision, ne sauraient être pris en compte pour en apprécier la légalité, dès lors qu'il y a lieu, pour l'exercice de ce contrôle, de « [...] se replacer au moment même où l'acte administratif a été pris [...] » (en ce sens, notamment : C.E., arrêt n° 110.548 du 23 septembre 2002).

3.3 Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, la partie requérante ne démontre pas la violation par la partie défenderesse des dispositions qu'elle vise dans son moyen, de sorte que celui-ci n'est pas fondé.

4. Débats succincts

4.1 Les débats succincts suffisent 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 le Conseil du Contentieux des Etrangers.

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

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

Article unique

La requête en suspension et annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-cinq avril deux mille seize par :

Mme S. GOBERT,

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

Mme A. P. PALERMO,

greffier.

Le greffier,

Le président,

A. P. PALERMO

S. GOBERT