

CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS

ARRET

n° 23.658 du 25 février 2009
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile chez X

contre : L'Etat belge, représenté par la Ministre de la Politique de Migration et d'Asile.

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

Vu la requête introduite le 29 décembre 2008 par M. X, qui se déclare de nationalité algérienne et qui demande la suspension et l'annulation de la « décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour prise le 12 novembre 2008, notifiée le 29 novembre 2008 ».

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, dite « *la loi* » ci-après.

Vu la note d'observations.

Vu l'ordonnance du 22 janvier 2009 convoquant les parties à comparaître le 13 février 2009.

Entendu, en son rapport, Mme V. DELAHAUT, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me P. HUGET loco Me H. VAN VRECKOM, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me E. MOTULSKY loco Me F. MOTULSKY, avocate, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Rétroactes

1.1. Le requérant est arrivé en Belgique le 17 décembre 2000. Le 20 décembre 2000, il a introduit une demande d'asile, demande qui s'est clôturée par une décision confirmative de refus de séjour prise le 2 juillet 2002 par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Un recours en annulation et une demande de suspension ont été introduits contre cette décision auprès du Conseil d'Etat, lesquels ont fait l'objet de l'arrêt de rejet n°138.601 du 17 décembre 2004.

1.2. Par un courrier daté du 25 janvier 2008, il a introduit une première demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9 bis de la loi, demande qui fut déclarée irrecevable le jour même en raison de l'absence de documents d'identité valables.

1.3. Par un courrier daté du 1^{er} août 2008, il a introduit une seconde demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9 bis de la loi. Le 12 novembre 2008, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de sa

demande d'autorisation de séjour. Cette décision, assortie d'un ordre de quitter le territoire, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

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

Relevons tout d'abord que l'intéressé n'a été autorisé au séjour que dans le cadre de sa procédure d'asile, introduite le 20.12.2000 et clôturée par une décision confirmative de refus du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides en date du 02.07.2002. Depuis lors, l'intéressé séjourne illégalement sur le territoire sans chercher à régulariser sa situation autrement que par l'introduction d'une demande basée sur l'article 9 bis de la Loi du 15.12.1980. Relevons encore que la procédure introduite auprès du Conseil d'Etat - qui n'avait aucun effet suspensif - a été clôturée par un arrêt de rejet en date du 17.12.2004.

Le requérant invoque la durée de son séjour et son intégration (attestée par divers témoignages) comme circonstances exceptionnelles. Rappelons que les circonstances exceptionnelles visées par l'article 9, alinéa 3 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). 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 (Conseil d'Etat - Arrêt n° 112.863 du 26/11/2002).

L'intéressé invoque également le respect de l'article 8 de la CEDH, en raison de la présence sur le territoire de certains membres de sa famille et des attaches durables qu'il y a développées. 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 ou privée. Cette obligation n'emporte pas une rupture des relations familiales ou privées mais seulement un éventuel éloignement temporaire, ce qui en soi, n'est pas un préjudice grave et difficilement réparable (Tribunal de Première Instance de Bruxelles, Audience Publique des Référés du 18/06/2001, n°2001/536/C du rôle des Référés). De plus, l'existence d'une famille ou d'amis en Belgique ne dispense pas de l'obligation d'introduire sa demande de séjour dans son pays d'origine et ne saurait empêcher le requérant de retourner dans son pays pour le faire (Conseil d'Etat - Arrêt n° 120.020 du 27 mai 2003).

La promesse d'embauche dont dispose le requérant ne constitue pas une circonstance exceptionnelle. Cette promesse d'embauche n'est pas un élément qui permette de conclure que l'intéressé se trouve dans l'impossibilité ou la difficulté particulière de procéder par voie diplomatique.

Enfin, l'intéressés (sic) se réfère aux critères de l'accord gouvernemental établi le 18.03.2008. Force est toutefois de constater qu'à ce jour, les critères retenus en matière de régularisation n'ont fait l'objet d'aucune circulaire officielle. Dès lors, cet élément ne constitue pas, une circonstance exceptionnelle empêchant ou rendant difficile un retour temporaire au pays pour lever les autorisations nécessaires au séjour ».

2. Le recours

2.1. Le requérant prend un premier moyen de la violation « de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 62 de la loi 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

Il rappelle avoir fait valoir dans sa demande « le fait qu'il se trouve sur le territoire belge depuis le 20 décembre 2000 et qu'il est demeuré en procédure d'asile jusqu'au 17 décembre 2004, date à laquelle le Conseil d'Etat a pris un arrêt de rejet » et « qu'en

conséquence, [il] réclamait le bénéfice des directives prises par le Ministre de l'Intérieur en 2005, complétées par l'accord du gouvernement du 18 mars 2008 qui prévoit la possibilité de régularisation pour des personnes qui ont eu une longue procédure d'asile, avec la procédure devant le Conseil d'Etat incluse ».

Il relève que « la prise en considération de la procédure devant le Conseil d'Etat dans le calcul des longues procédures d'asile a été confirmée par la note de politique générale de la Ministre (...) du 20 août 2008 ».

Il invoque qu'il serait discriminatoire de ne pas le faire bénéficier de cette pratique alors qu'il a dû attendre quatre ans avant de recevoir une décision quant à sa demande d'asile.

Il estime que « l'administration se sent libre d'interpréter ces dispositions non publiées de manière totalement arbitraire puisque l'administré ne peut se référer à un texte officiel pour avoir des éclaircissements sur le sens réservé par l'administration à l'accord de gouvernement, confirmé par la note de politique générale ».

Il relève que l'article 5 visé au moyen protège la sécurité et la liberté de toute personne et qu'il y a lieu d'entendre par sécurité également « sécurité juridique », à savoir « crédibilité de la norme et non soumission à des règles arbitraires ou appliquées de manière arbitraire », ce qui selon lui est le cas en l'espèce, puisqu'il ne bénéficie pas du « même régime que d'autres étrangers » et ce, « sans que des explications ne leur soient données à cet égard ».

2.2. Le requérant prend un deuxième moyen de la violation « des principes généraux de droit administratif, de sécurité juridique, de prévisibilité de la norme, du principe général 'patere legem quam ipse fecisti', et de motivation adéquate de toute décision administrative, en tant que principe général et en ce que cette obligation est énoncée par l'article 62 de la loi 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et par l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs ».

Il argue qu'il est bien évident qu'en l'espèce, « le gouvernement a bien eu l'intention de conférer un caractère obligatoire aux règles énoncées » et réitère que la Ministre « a confirmé les critères de régularisation concernant les longues procédures d'asile dans sa note de politique d'asile du 20 novembre 2008 ».

Le requérant expose que « si certains critères dans l'accord de gouvernement ont fait l'objet de nombreuses discussions, le critère de longue procédure d'asile (en y incluant le Conseil d'Etat) n'a jamais réellement fait l'objet de contestations ».

Il souligne que l'accord du gouvernement du 18 mars 2008 peut être comparé à la déclaration ministérielle de 2004 en ce qu'il détermine les règles à appliquer en cas de longue procédure d'asile et précise que le principe 'patere legem quam ipse fecisti' est reconnu comme un principe général de droit administratif et cite à l'appui quelques références de doctrine.

Il précise également que le Conseil d'Etat considère que le principe de sécurité juridique est un principe général de droit administratif et renvoie notamment à l'arrêt *Bastijns* du 31 mars 1983.

Il fait encore valoir que le principe de prévisibilité de la norme ou de légitime confiance est un principe général de droit administratif reconnu par le Conseil d'Etat et cite notamment l'arrêt *Gole* du 10 décembre 1985.

2.3. Le requérant prend un troisième moyen de la violation « des articles 9 bis et 62 de la loi 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de la violation du principe général de bonne administration,

de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Il affirme que « la décision se borne à répondre de façon stéréotypée aux arguments qu' [il] a soulevés dans sa demande d'autorisation de séjour ».

Il rappelle que les circonstances exceptionnelles visées à l'article 9, alinéa 3 (ancien) sont des circonstances qui rendent impossible ou particulièrement difficile le retour dans le pays d'origine et que ce ne sont dès lors pas des circonstances de force majeure.

Il rappelle en outre que la notion de « circonstances exceptionnelles » doit être appréciée à la lumière du principe de proportionnalité et que lui demander d'effectuer un retour vers son pays « est disproportionné par rapport à l'avantage que peuvent en retirer les autorités belges ».

Il relève que si l'objectif de l'Etat belge est le contrôle de l'immigration, il faut bien reconnaître que ce contrôle ne serait pas davantage assuré en l'obligeant, alors qu'il vit depuis 8 ans en Belgique où se trouve ses attaches sociales, à rentrer dans son pays d'origine.

Il estime dès lors qu'il s'agit d'une violation manifeste de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit le droit à la vie familiale.

3. Discussion

3.1. *Sur le premier moyen*, le Conseil observe à la lecture de la demande d'autorisation de séjour du requérant, que ce dernier a, en substance, mentionné se référer « à l'accord gouvernemental qui a été conclu et qui prévoit la possibilité de régularisation pour des personnes qui ont eu une longue procédure d'asile, c'est-à-dire avec la procédure devant le Conseil d'Etat incluse » tout en rappelant que la partie défenderesse avait déjà comme pratique « de régulariser le séjour d'étrangers avec une longue procédure d'asile » et en précisant et réitérant que « ces critères de régularisation pour longues procédures d'asile sont publiés sur votre site web et parallèlement à ces critères, l'accord gouvernemental prévoit la régularisation d'étrangers en cas de longues procédures d'asile, cette fois-ci avec la procédure au Conseil d'Etat incluse ». Dès lors, il appert que le requérant, comme il le confirme en termes de requête, a entendu se prévaloir de l'accord gouvernemental du 18 mars 2008 à titre de circonstance exceptionnelle afin de pouvoir additionner la durée de sa procédure devant le Conseil d'Etat à celle de sa procédure d'asile, laquelle s'est rapidement clôturée après un an et demi par la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Or, le Conseil ne peut que rappeler à cet égard que les notes de politique générale et les accords gouvernementaux n'ont pas le caractère d'une norme de droit même si ils peuvent induire en erreur les citoyens quant à leur véritable nature dès lors qu'il leur a été réservé une certaine publicité destinée à les faire connaître.

Le requérant ne peut dès lors reprocher à l'Etat belge, par l'intermédiaire de ses organes, d'appliquer les dispositions légales actuellement en vigueur et non un accord gouvernemental de mars 2008 qui n'a pas été intégré dans l'arsenal juridique.

La partie défenderesse a ainsi pu, à juste titre, en conclure que « *Force est toutefois de constater qu'à ce jour, les critères retenus en matière de régularisation n'ont fait l'objet d'aucune circulaire officielle. Dès lors, cet élément ne constitue pas, une circonstance exceptionnelle empêchant ou rendant difficile un retour temporaire au pays pour lever les autorisations nécessaires au séjour* ».

Quant à la violation de l'article 5 de la Convention visée au moyen, outre que sa lecture ne permet nullement de déduire que par sécurité il y a également lieu d'entendre sécurité juridique comme l'expose le requérant en termes de requête, le Conseil signale qu'il

incombe au requérant qui entend se prévaloir de situations qu'il prétend comparables, d'établir la comparabilité de ces situations avec la sienne.

Dès lors, il ne suffit pas d'alléguer qu'il « ne bénéficie pas du même régime que d'autres étrangers » et que dès lors, des personnes dans une situation identique ont été traitées différemment, encore faut-il démontrer la comparabilité de la situation individuelle à la situation générale, quod non en l'espèce.

Partant, le premier moyen n'est dès lors pas fondé.

3.2. *Sur le deuxième moyen*, le Conseil rappelle à nouveau qu'à l'instar des notes de politique générale, les accords gouvernementaux n'ont pas le caractère d'une norme de droit même si ils peuvent induire en erreur les citoyens quant à leur véritable nature dès lors qu'il leur a été réservé une certaine publicité destinée à les faire connaître. Le requérant ne peut dès lors reprocher à l'Etat belge, par l'intermédiaire de ses organes, d'appliquer les dispositions légales actuellement en vigueur et non un accord gouvernemental du mois de mars 2008 qui n'a pas été intégré dans l'arsenal juridique.

Partant, le deuxième moyen n'est dès lors pas non plus fondé.

3.3. *Sur le troisième moyen*, d'une part, le Conseil relève qu'en ce qu'il est pris de la violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le moyen est irrecevable, le requérant n'exposant concrètement pas en quoi cette disposition aurait été méconnue par la partie défenderesse.

D'autre part, le Conseil constate que le requérant reproche à tort à la partie défenderesse d'avoir répondu à ses arguments de façon stéréotypée alors que celle-ci a veillé à répondre de manière circonstanciée à chaque argument invoqué par ce dernier à titre de circonstance exceptionnelle.

Enfin, le Conseil remarque que le requérant demeure également en défaut d'expliquer en quoi la décision entreprise serait disproportionnée « par rapport à l'avantage que peuvent en retirer les autorités belges ».

Le troisième moyen n'est pas davantage fondé.

4. Au regard de ce qui précède, il appert que les moyens ne sont pas fondés et que la partie défenderesse a, sans méconnaître les dispositions y visées, précisé à suffisance les motifs qui l'ont amenée à constater l'absence de circonstances exceptionnelles requises par l'article 9 bis de la loi et à décider de l'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour introduite par le requérant.

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 du Contentieux des Etrangers.

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 annulation et en suspension est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la IIIe chambre, le vingt-cinq février deux mille neuf par :

Mme V. DELAHAUT,

juge au contentieux des étrangers,

Mme M. MAQUEST,

Le Greffier,

greffier assumé.

Le Président,

M. MAQUEST.

V. DELAHAUT.