

CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS

ARRET

n° 26.967 du 6 mai 2009
dans l'affaire X / III

En cause : 1. X
2. X
3. X
4. X

Domicile élu : X

contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre de la Politique de migration et d'asile.

LE PRESIDENT F.F. DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 octobre 2008 par X, X, X et X, qui déclarent être de nationalité congolaise et qui demandent l'annulation de la décision prise en date du 22 août 2008 et notifiée le 11 septembre 2008 par la partie défenderesse, décision ayant déclaré irrecevable leur demande d'autorisation de séjour.

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.

Vu la note d'observations.

Vu le mémoire en réplique.

Vu l'ordonnance du 16 décembre 2008 convoquant les parties à comparaître le 22 janvier 2009.

Entendu, en son rapport, M. G. PINTIAUX, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me Th. SOETAERT, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me P. HUYBRECHTS loco Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Rétroactes essentiels.

1.1. La première requérante, mère des trois autres requérantes, a déclaré être arrivée en Belgique le 14 août 1999. Elle a introduit une première demande d'asile le 7 septembre 1999. Le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides a mis fin à l'examen de la recevabilité de cette demande d'asile par une décision prise le 10 juillet 2000 confirmant la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire prise par l'Office des étrangers le 20 décembre 1999.

Le 22 août 2000, la première requérante a introduit une seconde demande d'asile et a été entendue, dans le cadre de l'examen de celle-ci, à l'Office des étrangers, le jour même. Le 8 septembre 2000, le délégué du Ministre de l'intérieur a refusé de prendre en considération la demande.

Les requérantes reprises sous 1, 3 et 4 ci-dessus ont introduit en date du 15 octobre 2004, une première demande d'autorisation de séjour sur pied de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers (ci-après, la loi du 15 décembre 1980). Cette demande a été déclarée irrecevable par la partie défenderesse par une décision prise le 1^{er} août 2006.

Le 4 avril 2008, les requérantes ont introduit une nouvelle demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980.

1.2. En date du 22 août 2008, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de cette demande. Cette décision qui a été notifiée le 11 septembre 2008, constitue l'unique acte attaqué en l'espèce et est motivée comme suit :

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

La requérante avait précédemment introduit une première demande d'autorisation de séjour pour laquelle une décision d'irrecevabilité a été rendue le 01/08/2006, décision notifiée le 29/08/2006.

L'intéressée invoque à titre de circonstances exceptionnelles : son intégration, étayée par le suivi des cours d'esthétique, diplôme aux connaissances de gestion de base, le fait de ne pas être à charge des pouvoirs publics, la scolarité des enfants et l'existence d'une famille sur le territoire (même de nationalité belge, Jean-François). Toutefois, force est de constater que l'intéressée réitère exactement les mêmes éléments que ceux déjà exposés dans sa première demande d'autorisation de séjour. Dès lors, ces éléments n'appellent pas d'appréciation différente de celle opérée lors de la première demande d'autorisation de séjour.

A l'appui de la présente requête, l'intéressée invoque le respect de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme en raison de ses attaches sociales et familiales en Belgique. Notons qu'il a été jugé par le Conseil du Contentieux des Etrangers que «L'accomplissement des formalités auprès du poste diplomatique compétent n'oblige pas l'étranger à séjourner dans le pays où ce poste est installé mais implique seulement qu'il doit s'y rendre temporairement pour y accomplir les formalités requises, au besoin en effectuant entre-temps des courts séjours en Belgique. Il en découle qu'en principe cet accomplissement ne constitue pas, au sens de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme une ingérence dans la vie familiale de l'étranger 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 » (C.C.E., 24 août 2007, n°1.363).

La requérante fait référence à l'accord du nouveau gouvernement, soulignons d'une part cet accord n'a pas pris pour le moment la forme d'une norme directement applicable, faisant naître des droits et des obligations sur le territoire belge. D'autre part, aucune instruction officielle ne nous a été communiquée à ce sujet. Dès lors, aucun argument basé sur ces dits accords ne peut être considéré comme une circonstance exceptionnelle.

L'intéressée invoque le fait qu'elle serait propriétaire de deux biens immobiliers en Belgique comme circonstance exceptionnelle. Cependant, le fait d'acquérir des biens immobiliers sur le territoire belge n'a pas pour effet d'ouvrir un quelconque droit au séjour. On ne voit pas en

quoi cet élément empêcherait la réalisation d'un ou plusieurs déplacements temporaires à l'étranger en vue d'y lever l'autorisation de séjour requise. Aucune circonstance exceptionnelle n'est établie.

Enfin, l'intéressée invoque à titre de circonstance exceptionnelle la durée de son séjour en Belgique (9 ans). Cependant, notons que l'intéressée a été autorisée au séjour uniquement dans le cadre de ses demandes d'asile successives introduite le 07/09/1999, clôturée négativement par l'Office des Etrangers le 08/09/2000. (pour la seconde). Depuis la fin de la procédure d'asile, la requérante est en séjour irrégulier sans chercher à obtenir une autorisation de séjour de longue durée autrement que par la demande introduite sur la base de l'article 9 alinéa 3 et 9 bis. Il s'ensuit que la requérante s'est mise elle-même et en connaissance de cause dans une situation illégale et précaire, et est resté délibérément dans cette situation de sorte qu'elle est à l'origine du préjudice qu'elle invoque (C.E., 09 juin 2004, n°132.221). De plus, quand bien même la requérante aurait séjourné durant un laps de temps étendu sur le sol belge, rappelons qu'un long séjour en Belgique n'est pas un empêchement à retourner dans le pays d'origine et il ne saurait constituer une présomption ni d'intégration ni de circonstances exceptionnelles (...) (C.E., 10/07/2003, n° 121.565). »

2. Exposé du moyen d'annulation.

2.1. Les requérantes prennent un moyen unique « *de la violation de l'article 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 et de la violation de l'article 8 de la CESDH* ».

2.2. Dans une première branche, les requérantes rappellent le contenu de « *certaines autres corollaires du principe de bonne administration* » : le devoir de prudence, le « *devoir d'information – de minutie* » et le principe du raisonnable. Elles estiment qu'il « *a été fait fi de l'ensemble de ces principes : c'est un choix délibéré de la partie défenderesse qu'il convient de sanctionner* ».

2.3. Dans une deuxième branche, les requérantes soutiennent que l'acte attaqué est stéréotypé car la partie défenderesse y « *énonce de simples énonciations de jurisprudences ne démontrant pas un réel examen* ».

Les requérantes semblent reprocher à la partie défenderesse d'avoir mal motivé, en utilisant des formules stéréotypées sans lien avec la réalité (les requérantes invoquent à titre d'exemple à ce sujet la formule « *Ajoutons que la loi n'interdit pas de courts séjours en Belgique durant l'instruction de la demande* »), la décision attaquée quant à la longueur de leur séjour et leur intégration et de n'avoir pas motivé la décision attaquée quant aux « *difficultés structurelle et financière* » liées à un retour au pays d'origine.

Elles invoquent ensuite « *la CESDH – le principe de proportionnalité* ». Elles soutiennent que « *les mesures prises à leur encontre en l'espèce sont loin d'être proportionnelles* » et contreviennent non seulement à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), mais aussi aux prohibitions contenues dans l'article 3 de la Convention précitée en plaçant « *la requérante (sic), son entourage dans une situation précaire devant faire face à des traitements inhumains et dégradants* ».

Elles citent ensuite deux extraits d'arrêts, l'un du Conseil d'Etat évoquant la minorité de requérants, l'autre du Conseil du Contentieux des Etrangers évoquant la loi du 22 décembre 1999.

2.4. Dans une troisième branche, les requérantes indiquent que « *la troisième branche du moyen est tirée du principe général de non discrimination et/ou de prévisibilité* ». Elles s'y disent surprises « *qu'il n'y ait pas eu de moratoire eu égard à un essai d'accord*

gouvernemental concernant notamment les régularisations – attente qui paraît pourtant légitime et qui répondrait un principe de bonne administration (sic) ».

Elles s'interrogent sur la logique suivie compte tenu « *des principes ci-avant rappelés et déjà en 1999, loi qui avait dégagé des premiers critères 'stables', que l'on retrouve dans une note de Monsieur le Ministre Dewael de 2004 et maintenant dans ledit accord* ». Elles demandent au Conseil d'interroger la partie défenderesse sur la politique menée en matière de régularisations et les critères retenus dans ce cadre.

Elles citent par ailleurs un commentaire doctrinal sur la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle, d'après ledit commentaire, le principe de prévisibilité de la norme ou de légitime confiance est reconnu par le Conseil d'Etat comme étant un principe général de droit administratif et, selon ce principe, l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité, ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret.

2.5. Dans leur mémoire en réplique, les requérantes se réfèrent à leur requête et à un document intitulé « *rapport et recommandations du Médiateur fédéral à l'issue des réclamations 08GF1373 / 08GF14144 / 08IN2256* », joint au mémoire.

3. Examen du moyen d'annulation.

3.1. Sur les deux premières branches, réunies, du moyen unique, 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. Il a par ailleurs déjà été jugé que 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 ce sens, notamment : C.E., n° 107.621, 31 mars 2002 ; CE, n° 120.101, 2 juin 2003).

Le Conseil souligne encore que l'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, fut-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de la partie requérante.

3.2. En l'espèce, la motivation de la décision attaquée révèle que la partie défenderesse a, de façon détaillée et méthodique, répondu à tous les éléments soulevés dans la demande d'autorisation de séjour de la partie requérante, et a suffisamment et adéquatement exposé les motifs pour lesquels elle estimait, pour chacun d'eux, que les éléments invoqués ne constituaient pas une circonstance exceptionnelle au sens de la disposition légale précitée, c'est-à-dire une circonstance rendant difficile ou impossible un retour au pays d'origine pour y lever l'autorisation de séjour par la voie normale.

La partie requérante n'indique du reste pas à quoi la décision attaquée n'aurait pas (adéquatement) répondu sauf à considérer, à la suite d'une lecture bienveillante de la requête, qu'elle critique la réponse faite par la partie défenderesse à l'invocation de la

longueur de son séjour et de son intégration. A cet égard, le Conseil souligne que l'intégration et la longueur du séjour de la partie requérante en Belgique, tels que ces éléments pouvaient être appréhendés dans sa demande, ne constituent pas une circonstance exceptionnelle au sens de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980. Il n'est en effet guère besoin d'expliquer qu'un long séjour et des attaches en Belgique, non autrement explicités, ne peuvent constituer, par principe, un empêchement de retourner dans le pays d'origine, et que ce seraient éventuellement d'autres éléments de ce séjour qui pourraient constituer un tel empêchement.

Pour le surplus, la partie requérante ne peut reprocher à la partie défenderesse de n'avoir pas motivé la décision attaquée quant aux « *difficultés structurelle et financière* » invoquées en termes de requête liées à un retour au pays d'origine, dès lors que la partie requérante ne les invoquait pas dans sa demande. La jurisprudence administrative constante considère en effet que les éléments qui n'avaient pas été portés par la partie requérante à la connaissance de l'autorité en temps utile, c'est à dire avant que celle-ci 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).

S'agissant de l'utilisation inadéquate, selon la partie requérante, de formules stéréotypées pour motiver la décision attaquée, outre ce qui précède, force est de constater que la partie requérante ne démontre pas autrement son propos qu'en citant un arrêt du Conseil d'Etat (« *Ajoutons que la loi n'interdit pas de courts séjours en Belgique durant l'instruction de la demande* »), arrêt que la décision attaquée ne cite pas, de telle sorte que le moyen manque en fait sur ce point (le caractère stéréotypé de la motivation de la décision attaquée).

Quant à « *l'inégalité des armes* » liée à l'invocation par la partie défenderesse de jurisprudence non publiée, force est de rappeler que dans le cadre du large pouvoir d'appréciation que lui confère l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, rien n'empêche la partie défenderesse de s'inspirer, pour les faire siens en exprimant la substance dans sa décision, d'enseignements tirés de la jurisprudence, sans que ce procédé ne porte atteinte à la validité de sa motivation. Le Conseil rappelle en effet, s'agissant des obligations de motivation de l'autorité administrative, que celle-ci doit, dans sa décision, fournir à l'intéressé une connaissance claire et suffisante des considérations de droit et de fait qui l'ont déterminée, de nature à lui permettre de comprendre les raisons qui la justifient et d'apprécier l'opportunité de les contester utilement. Il s'en déduit que l'obligation de motivation est satisfaite dès lors que la partie défenderesse énonce ses motifs de manière claire et suffisante, sans qu'elle doive en outre, lorsqu'elle emprunte des éléments de sa motivation à la jurisprudence, annexer à sa décision les arrêts originaux dont sont tirés ses emprunts ou qu'elle doive limiter lesdits emprunts aux seuls arrêts ayant été publiés. Pour le surplus, il a déjà été jugé que les modalités de publicité propres aux arrêts prononcés en vertu de la loi du 15 décembre 1980, n'ont pas pour effet de priver les requérants de la possibilité de prendre connaissance de la jurisprudence du Conseil d'Etat par la consultation des arrêts directement au greffe de la Haute Juridiction (C.E., 9 octobre 2001, n° 99.587).

L'acte attaqué satisfait dès lors 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.

3.3. Plus spécifiquement, quant à « *l'accord gouvernemental* » invoqué, le Conseil rappelle que les accords de gouvernement, tout comme les déclarations ministérielles, n'ont pas le caractère d'une norme de droit même s'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. La partie requérante ne peut dès lors reprocher à l'Etat belge, par l'intermédiaire de ses organes, d'appliquer les dispositions légales en vigueur.

Par ailleurs, le Conseil souligne que le contrôle qu'il peut exercer sur l'usage qui est fait du pouvoir discrétionnaire octroyé au Ministre ou à son délégué par l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980, ne peut être que limité. Il consiste, d'une part, à vérifier que l'autorité administrative n'a pas tenu pour établis des faits non étayés par le dossier administratif et, d'autre part, à vérifier qu'elle n'a pas donné à des faits une interprétation manifestement erronée. La perspective d'évolution des critères de régularisation n'entre dès lors nullement dans le cadre de ce contrôle.

3.4. A la suite du Conseil d'Etat, le Conseil estime que le droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8, alinéa 1^{er}, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales 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 étant 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 Convention précitée.

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 Convention ne s'oppose donc pas à ce que les Etats fixent des conditions pour l'entrée des étrangers sur leur territoire.

En outre, l'exigence imposée par l'article 9 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 partie requérante a tissé ses relations pour l'essentiel en situation irrégulière (ce qui est le cas en l'espèce, à tout le moins depuis la fin de la deuxième procédure d'asile), de telle sorte que la partie requérante ne pouvait ignorer la précarité qui en découlait.

3.5. Quant à la violation alléguée de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil rappelle que l'obligation de retourner dans son pays en vue d'y obtenir l'autorisation de séjour auprès du poste diplomatique n'est pas en soi constitutive d'un traitement inhumain et dégradant dans le chef de celui à qui incombe cette obligation. En l'espèce, la partie requérante n'établit pas concrètement en quoi, compte tenu de ce qui précède, la décision attaquée mènerait à une violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans son chef.

3.6. Les deux extraits d'arrêts, l'un du Conseil d'Etat évoquant la minorité de requérants, l'autre du Conseil du Contentieux des Etrangers évoquant la loi du 22 décembre 1999 cités sans autres explications concrètes par la partie requérante dans le cadre de la deuxième branche du moyen sont sans pertinence en l'espèce dès lors qu'aucune des requérantes n'est mineure d'âge et que la loi du 22 décembre 1999 n'était pas évoquée dans leur demande d'autorisation de séjour.

3.7. Sur la troisième branche du moyen, le Conseil constate qu'il n'est pas démontré que l'accord gouvernemental invoqué aurait, par lui-même, déterminé des critères suffisamment clairs et précis d'une régularisation - auxquels la situation de la partie requérante correspondrait indubitablement - pour que la partie requérante puisse s'en prévaloir sous l'angle de la sécurité juridique, de la légitime confiance ou du « *principe général de non discrimination et/ou de prévisibilité* » visé dans ce qui est présenté comme la troisième branche du moyen.

S'agissant de l'absence de « *moratoire* », le Conseil constate que la partie requérante - qui n'a juridiquement d'intérêt à agir devant le Conseil qu'à l'égard des décisions qui la concernent elle-même - n'a pas demandé à la partie défenderesse qu'elle sursoie à statuer sur sa demande d'autorisation de séjour en attendant qu'une circulaire ou un texte normatif précisant les critères de régularisation soit rédigé, en sorte que le grief qu'elle lui adresse à cet égard n'est pas pertinent. Il n'y a pas lieu en l'espèce, comme le demande la partie requérante, d'interroger la partie défenderesse sur la politique menée en matière de régularisations et les critères retenus dans ce cadre dès lors qu'il ressort de ce qui précède que la partie défenderesse a, *in casu*, répondu à suffisance et adéquatement à la demande qui lui était formulée.

Pour le surplus, le Conseil rappelle à nouveau que ni une déclaration politique, ni une circulaire, ni un accord gouvernemental ne revêtent une portée normative ou réglementaire, en sorte que leur violation ne peut constituer un moyen de droit.

Le Conseil rappelle par ailleurs que la loi du 22 décembre 1999, relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, à laquelle la partie requérante semble à nouveau se référer, a constitué une opération de régularisation unique à ce jour, applicable à certains étrangers, dont il ne peut être fait une application par analogie et dont les critères ne peuvent être en eux-mêmes érigés en principes généraux absolus.

3.8. Le Conseil constate que pour le surplus la partie requérante se contente de rappeler des principes et autres références jurisprudentielles ou doctrinales et d'émettre des considérations théoriques et pour une part nébuleuses, sans toutefois démontrer *in concreto*, le lien entre lesdits principes, références, et considérations, d'une part, et la décision attaquée, d'autre part. Ces allégations, purement théoriques, ne permettent pas au Conseil d'exercer plus avant son contrôle de légalité.

Enfin, il n'appartient pas au Conseil de rechercher dans le document intitulé « *rapport et recommandations du Médiateur fédéral à l'issue des réclamations 08GF1373 / 08GF14144 / 08IN2256* », joint au mémoire, les éléments qui seraient de nature à appuyer les moyens de la partie requérante, qui doit les développer elle-même précisément et non se contenter de se référer à un document annexé à son mémoire en réplique sans faire de lien concret entre ce document et la décision attaquée.

**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 de la IIIe chambre, le six mai deux mille neuf par :

M. G. PINTIAUX, juge au contentieux des étrangers,

Mme A. P. PALERMO, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

A. P. PALERMO

G. PINTIAUX.