

CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS

ARRET

n° 26.973 du 6 mai 2009
dans l'affaire X / III

En cause : 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 7 novembre 2008 par X, qui déclare être de nationalité pakistanaise et qui demande l'annulation de la «*décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour prise à son encontre le 2 octobre 2008, et lui notifiée le 27 octobre 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.

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 A. PHILIPPE loco Me E. HALABI, 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.

1.1. Le requérant a déclaré être arrivé en Belgique dans le courant du mois de février 2007.

Il a introduit, en date du 19 mars 2007, une 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).

Le 21 février 2008, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour avec un ordre de quitter le territoire. Cette décision a fait l'objet d'un

recours en suspension et en annulation devant le Conseil du Contentieux des Etrangers qui a prononcé, le 23 septembre 2008, un arrêt de rejet du recours.

Entre-temps, le 30 mars 2008, le requérant a 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 2 octobre 2008, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de la demande. Cette décision, qui a été notifiée le 27 octobre 2008, constitue l'acte attaqué en l'espèce et est motivée comme suit :

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

Monsieur [I. A.] déclare être arrivé sur le territoire belge dans le courant du mois de février 2007. Il est muni de son passeport national délivré le 21.02.2004 et valable jusqu'au 20.02.2009. Il ne fournit cependant pas son cachet d'entrée ni son visa. Il s'est donc installé en Belgique de manière irrégulière sans déclarer ni son entrée ni son séjour auprès des autorités compétentes. Remarquons que le requérant avait introduit en date du 19.03.2007 une demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9bis de la loi du 15.12.1980. Une décision d'irrecevabilité suivie d'un ordre de quitter le territoire a été signifiée à l'intéressé en date du 21.02.2008. Or force est de constater que ce dernier n'a jusqu'à présent pas obtempéré à ladite décision et est resté en situation irrégulière sur le territoire. Observons en outre qu'à aucun moment, il n'a comme il est de règle tenté de lever une autorisation de séjour provisoire de plus de trois mois à partir de son pays d'origine. Aussi est-il à l'origine du préjudice qu'il invoque, comme en témoigne une jurisprudence constante du Conseil d'Etat (C.E, 3 avr.2002, n°95.400; du 24 mars 2002, n° 117.448 et du 21 mars 2003, n° 117.410).

Considérant que les éléments suivants ont déjà été invoqués lors d'une précédente demande de régularisation de séjour datant du 19.03.2007, à savoir : le bénéfice de la protection subsidiaire, l'article 3 de la Convention Européenne des droits de l'homme, la volonté de travailler, le fait de ne plus avoir d'attache au pays d'origine, et qu'ils ont été déclarés irrecevables, ils ne sauraient par conséquent pas, constituer une circonstance exceptionnelle, conformément à l'article 9 bis §2 3°.

L'intéressé invoque la situation politique au pays d'origine, qui selon ses dires, s'est fortement aggravée. Il apporte à l'appui de la présente demande d'autorisation de séjour, un extrait de l'avis de voyage publié sur le site du SPF Affaires Etrangères Belge. Cet élément ne peut constituer une circonstance exceptionnelle car ils ne font que relater des événements sans implication directe, implicite ou explicite se rapportant à la situation du requérant. De plus, invoquer une situation générale ne peut constituer une circonstance exceptionnelle car, d'une part, 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 et d'autre part, le demandeur n'apporte aucun élément qui permette d'apprécier le risque qu'il encoure en matière de sécurité personnelle ou en matière de délai requis pour la procédure de visa (Civ. Bruxelles (Réf) du 18/06/2001, n°2001/536/C du rôle des Référés).

L'intéressé invoque au titre de circonstance exceptionnelle, les diverses promesses d'embauche datant de 2008 de la part de la SPRL [B.W.]. Or ces promesses d'embauche ne sont pas des éléments qui permettent de conclure que l'intéressé se trouve dans l'impossibilité ou la difficulté particulière de procéder par voie diplomatique à la levée des autorisations requises pour permettre son séjour en Belgique. Aucune circonstance exceptionnelle n'est dès lors établie.

Quant aux arguments qui sont basés sur les accords « Asile et Immigration » de la coalition gouvernementale Orange bleu, rappelons qu'ils n'ont pour le moment pas pris la forme d'une norme directement applicable, faisant naître des droits et des obligations sur le territoire belge. Ajoutons que l'Office des Etrangers applique la loi et il ne peut lui être reproché de ne pas le faire. Dès lors, aucun argument basé sur ces dits accords ne peut être considéré comme une circonstance exceptionnelle.

L'intéressé invoque son intégration (a tissé des liens durables) au titre de circonstance exceptionnelle. 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 son intégration ne constitue pas des circonstances exceptionnelles (C.E., 24 oct.2001, n° 100.223). 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).

L'intéressé déclare qu'un retour dans son pays d'origine constituerait une rupture dans sa vie privée. 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 privée. Cette obligation n'emporte pas une rupture des relations privées, mais seulement un éventuel éloignement temporaire, ce qui en soi, n'est pas un préjudice grave et difficilement réparable (Civ. Bruxelles (Réf) du 18/06/2001, n°2001/536/C du rôle des Référés).

Enfin, quant aux éléments invoqués liés au fond de la demande du requérant, ils ne feront pas l'objet d'un examen au stade de la recevabilité mais pourront être soumis au poste diplomatique compétent pour le lieu de résidence à l'étranger de l'intéressé. »

2. Exposé du moyen d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de « *la violation de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de l'article 3 de la Convention (sic), des articles 1 à 5 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du défaut de motivation, des principes de légitime confiance, de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation* ».

2.2. Dans une première branche, la partie requérante soutient qu'elle a exposé à suffisance les raisons qui l'empêchent de retourner introduire sa demande d'autorisation de séjour dans son pays d'origine en soulignant qu'elle courrait un risque certain pour sa vie et sa sécurité en cas de retour dans son pays d'origine, en raison du climat d'instabilité qui y prévaut. Elle rappelle à cet égard avoir produit l'avis de voyage publié sur le site du SPF Affaires Etrangères attestant « *de la fragilité de la situation dans son pays d'origine* » et reproche à la partie défenderesse de n'avoir pas tenu compte de l'évolution défavorable de la situation au Pakistan depuis août 2008, que la partie défenderesse ne peut ignorer.

Elle soutient qu'eu égard aux risques de persécutions auxquels elle est encore exposée, elle n'est pas en mesure de retourner dans son pays d'origine, de sorte qu'il convient de régulariser son séjour, à défaut de quoi elle serait abandonnée dans une situation de non-droit constitutive d'un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

La partie requérante soutient qu'il « *semble difficilement justifiable, sauf violation du principe de proportionnalité et du raisonnable, d'imposer à la partie requérante de subir un préjudice grave, qu'est la menace sur sa sécurité et sa vie en cas de retour ou à tout le moins la possibilité que sa demande d'autorisation de séjour soit examinée sur le fond* ».

Elle ajoute que « *nonobstant son caractère temporaire, une mesure d'éloignement serait disproportionnée eu égard à la ratio legis qui sous-tend l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 et à l'ingérence que cette mesure impose* » dans sa vie privée.

Elle conclut que la partie défenderesse « *a fait preuve d'une erreur manifeste d'appréciation en ne considérant pas ces éléments comme des circonstances exceptionnelles et a gravement manqué à son devoir de minutie et à son obligation de motivation, se contentant d'une motivation lacunaire et stéréotypée.* »

2.3. Dans une deuxième branche, la partie requérante rappelle la jurisprudence du Conseil d'Etat à propos de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 selon laquelle cette disposition n'impose nullement à l'étranger d'être entré régulièrement dans le royaume, ni d'y séjourner de manière régulière. Elle considère dès lors que la motivation de la partie défenderesse est « *inadmissible et déraisonnable* » en ce qu'elle souligne qu'elle s'est installée de manière irrégulière en Belgique et qu'elle y est restée malgré la décision d'irrecevabilité de sa première demande d'autorisation de séjour. Elle ajoute que cette motivation n'est pas en adéquation avec les faits, dans la mesure où elle a introduit un recours en suspension et en annulation contre la décision de l'Office des Etrangers auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers et qu'elle se trouvait dès lors dans l'impossibilité de quitter le territoire belge en raison de ce recours pendant. Elle cite à cet égard une décision du Tribunal de première instance de Liège du 12 janvier 2007 qui a considéré « *que même en l'absence d'effet suspensif du recours au Conseil d'Etat, l'Etat belge se voit interdit d'expulser un requérant tant que la procédure est pendante au Conseil d'Etat, au risque de compromettre le droit au recours effectif consacré par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme* ».

La partie requérante rappelle qu'il ressort expressément de la circulaire de Monsieur le Ministre de l'intérieur relative à l'application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 que les circonstances exceptionnelles sont celles « *rendant impossible, ou, à tout le moins, particulièrement difficile, tout retour du requérant dans son pays d'origine* ». Elle soutient qu'elle a développé dans sa demande de régularisation de nombreux éléments tendant à démontrer la situation humanitaire alarmante dans laquelle elle se trouve. La partie défenderesse, selon elle, a fait preuve d'une erreur manifeste d'appréciation.

2.4. Dans une troisième branche, la partie requérante soutient qu'elle a expressément motivé sa nouvelle demande d'autorisation de séjour sur base des nouveaux critères de régularisation annoncés par le nouveau gouvernement, à savoir la preuve d'une présence sur le territoire avant le 31 mars 2007 et d'un travail effectif. Elle souligne que s'il n'est pas contesté que la déclaration gouvernementale n'a aucune valeur contraignante actuellement, il « *n'en demeure pas moins qu'il lui a été donné une large publicité, de sorte que le devoir de minutie et de précaution ainsi que le principe de sécurité juridique imposent de déjà considérer ces éléments comme étant des circonstances exceptionnelles justifiant une régularisation de séjour* ».

Elle s'étonne que la partie défenderesse ait en l'espèce statué en moins de trois mois sans tenir compte de critères de régularisation annoncés par le gouvernement.

Elle critique « *l'attitude actuelle de l'Etat belge* » qui « *consiste d'une part, à relancer publiquement de manière régulière l'annonce de la mise en œuvre de ces critères dont l'échéance est constamment repoussée et, d'autre part, à refuser - à tout le moins - de surseoir à statuer sur les demandes rentrant dans ces conditions en les rejetant systématiquement sous prétexte que cette déclaration gouvernementale n'a aucune valeur contraignante* ».

« *En procédant de la sorte* », ajoute-t-elle, « *l'Etat belge place ces personnes dans une situation de non-droit et de détresse psychologique, se rendant ainsi - ne fût-ce qu'indirectement coupable de traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de*

la CEDH et manquant en outre gravement aux principes de légitime confiance et de bonne administration ».

3. Examen du moyen d'annulation.

3.1. Sur le moyen unique, le Conseil rappelle que, dans le cadre d'une demande d'autorisation de séjour introduite sur la base de l'article 9, alinéa 3, (devenu 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 d'autorisation 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.

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.

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.

3.2. Plus spécifiquement, sur la première branche du moyen, le Conseil constate que la partie défenderesse répond sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation à l'argument soulevé par la partie requérante selon lequel sa vie et sa sécurité seraient en danger en cas de retour dans son pays d'origine, en ces termes :

« L'intéressé invoque la situation politique au pays d'origine, qui selon ses dires, s'est fortement aggravée. Il apporte à l'appui de la présente demande d'autorisation de séjour, un extrait de l'avis de voyage publié sur le site du SPF Affaires Etrangères Belge. Cet élément ne peut constituer une circonstance exceptionnelle car ils ne font que relater des événements sans implication directe, implicite ou explicite se rapportant à la situation du requérant. De plus, invoquer une situation générale ne peut constituer une circonstance exceptionnelle car, d'une part, 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 et d'autre part, le demandeur n'apporte aucun élément qui permette d'apprécier le risque qu'il encoure en matière de sécurité personnelle ou en matière de délai requis pour la procédure de visa (Civ. Bruxelles (Réf) du 18/06/2001, n°2001/536/C du rôle des Référés).

Le Conseil observe que contrairement à ce que soutient la partie requérante, cette motivation est suffisante. En effet, s'il n'est pas exigé par l'article 9 bis, précité, que les circonstances exceptionnelles soient directement liées au demandeur, en sorte qu'une situation générale existant dans le pays d'origine ne peut être rejetée, au titre de circonstance exceptionnelle, sur la seule constatation de ce caractère de généralité, il incombe toutefois à celui qui invoque une circonstance qu'il qualifie d'exceptionnelle de démontrer en quoi les éléments qu'il invoque présentent ce caractère exceptionnel au regard de sa propre situation, ce que la partie requérante n'a pas pu faire en l'espèce selon l'appréciation de la partie défenderesse.

La partie requérante, qui ne démontre pas spécifiquement en quoi la partie défenderesse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, ne critique du reste pas concrètement la motivation de la décision attaquée mais répète et complète les circonstances de fait invoquées dans sa demande en faisant valoir que la partie défenderesse aurait dû les apprécier autrement, ce à quoi le Conseil, dans le cadre de son contrôle de légalité, ne peut avoir égard. Le Conseil rappelle en effet que dans le cadre du présent contrôle de légalité, il ne peut substituer sa propre appréciation à celle de la partie adverse.

Le Conseil entend souligner que c'est à l'étranger qui revendique l'existence de circonstances exceptionnelles à en apporter lui-même la preuve. Dès lors, il appartenait à la partie requérante d'actualiser sa demande en informant la partie défenderesse de tout élément nouveau qui pourrait constituer une circonstance exceptionnelle. Il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir tenu compte des éléments dont elle aurait connaissance par un autre canal que celui de la demande sous peine de placer l'administration dans l'impossibilité de donner suite dans un délai admissible aux nombreuses demandes dont elle est saisie.

Par ailleurs, le fait de notifier une décision refusant un droit de séjour à un étranger qui ne satisfait pas aux conditions mises par la loi pour en bénéficier, ne peut être considéré comme constituant en tant que tel un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 précité.

3.3. Sur la deuxième branche du moyen, le Conseil souligne que rien n'empêche la partie défenderesse de faire d'emblée le constat, surabondant au regard de la demande mais néanmoins établi en fait, que la partie requérante séjourne de manière irrégulière sur le territoire sans chercher à obtenir une autorisation de séjour autrement que par des demandes introduites sur base de l'article 9 bis pour conclure qu'elle s'est mise elle-même et en connaissance de cause dans une situation irrégulière de sorte qu'elle est à l'origine du préjudice qu'elle invoque, pour autant toutefois qu'elle réponde par ailleurs, de façon adéquate et suffisante, aux principaux éléments soulevés dans la demande d'autorisation de séjour, ce qui est formellement le cas en l'espèce.

Le fait que la partie requérante a introduit un recours en suspension et en annulation contre la décision du 21 février 2008 d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour avec ordre de quitter le territoire auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers ne devait mener à aucune autre analyse dans le chef de la partie défenderesse dès lors que ce recours (rejeté par un arrêt n° 16.259 du 23 septembre 2008) n'était pas suspensif, n'ouvrait pas en soi un droit au séjour et n'imposait pas la présence de la partie requérante sur le territoire belge dans la mesure où elle pouvait être valablement représentée par son avocat.

Pour le surplus, le Conseil rappelle à nouveau que dans le cadre du présent contrôle de légalité, il ne peut substituer sa propre appréciation à celle de la partie adverse.

3.4. Sur la troisième branche du moyen, s'agissant des accords de gouvernement, le Conseil rappelle que de tels accords, tout comme les déclarations ministérielles, n'ont pas le caractère d'une norme de droit et n'ont pas pour conséquence de lier une autre autorité que le gouvernement, ce dernier n'engageant au surplus que sa seule responsabilité politique. Dès lors, 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, n'étant pas une norme juridique, ces accords ne peuvent lier le Conseil sous peine de vider le contrôle de la légalité de sa substance. 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 et non le dit accord gouvernemental.

Au demeurant, 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 « économique » pour que la partie requérante puisse s'en prévaloir sous l'angle de la sécurité juridique ou de la légitime confiance.

Par ailleurs, aucune disposition légale ne fait actuellement obstacle au traitement immédiat des demandes pendantes.

En tout état de cause, le Conseil constate également que la partie requérante 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 précisant les critères de régularisation soit rédigée, en sorte que le grief qu'elle lui adresse à cet égard n'est pas pertinent.

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 établi 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.

Il ne saurait donc être question de traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la CEDH ni de violation des principes de légitime confiance et de bonne administration.

4. Le moyen n'est pas fondé.

**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.