



Arrêt

n° 29 292 du 29 juin 2009
dans l'affaire X/ III

En cause : 1. X
2. X

Ayant élu domicile : 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 11 mars 2009, par Leonel Alvaro LOPEZ VALDEZ et Rosa Bibiana BRAVO CAPA, qui déclarent être de nationalité équatorienne, tendant à la suspension et l'annulation de « *la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois (...) rendue (...) le 27 janvier 2009, notifiée (...) le 9 février 2009 ; de même que l'annulation de l'ordre de quitter le territoire subséquent qui leur a également été notifié à la même date.* »

Vu le titre 1er 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 et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 2 avril 2009 convoquant les parties à comparaître le 5 mai 2009.

Entendu, en son rapport, C. DE WREEDE, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me A. DAPOULIA, 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. Faits pertinents de la cause

1.1. La seconde partie requérante déclare être arrivée en Belgique le 13 août 2001.

La première partie requérante déclare être arrivée en Belgique, quant à elle, le 3 avril 2003.

1.2. Le 21 mars 2007, elles ont introduit une première demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9, alinéa 3, ancien, de la loi.

Le 10 janvier 2008, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour. Un recours a été introduit contre cette décision devant le Conseil de céans qui l'a rejeté par un arrêt n°23.024 du 16 février 2009.

1.3. Le 13 février 2008, elles ont introduit une seconde demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9 bis de la loi.

Le 9 juin 2008, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour.

1.4. Le 21 août 2008, elles ont introduit une troisième demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9 bis de la loi.

1.5. En date du 27 janvier 2009, la partie défenderesse a pris à leur égard une décision d'irrecevabilité de leur demande d'autorisation de séjour.

Cette décision, qui constitue le premier acte attaqué, est motivée comme suit :

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

Madame [B.C.R.B.] déclare être arrivée en Belgique en date du 13.08.2001 tandis que son mari, Monsieur [L.V.L.] serait arrivée en date du 03.04.2003, au titre de personnes autorisées à entrer sur le territoire du Royaume pour un séjour n'excédant pas trois mois. Ils n'ont sciemment effectué aucune démarche à partir de leur pays d'origine en vue d'obtenir une autorisation de séjour ; ils se sont installés en Belgique de manière irrégulière sans déclarer ni leur entrée ni leur séjour auprès des autorités compétentes. Ils séjournent sans chercher à obtenir une autorisation de séjour de longue durée autrement que par les demandes introduites sur base de l'article 9 alinéa 3 d'abord et sur base de l'article 9 bis ensuite. Les requérants n'allèguent pas qu'ils auraient été dans l'impossibilité, avant de quitter l'Equateur, de s'y procurer auprès de l'autorité compétente les autorisations nécessaires à leur séjour en Belgique. Il s'ensuit qu'ils se sont mis eux-mêmes et en connaissance de cause dans une situation illégale et précaire et sont restés délibérément dans cette situation, de sorte qu'ils sont à l'origine du préjudice qu'ils invoquent (C.E. 09 juin 2004, n° 132.221). Notons également qu'ils n'apportent aucune pièce à caractère officiel venant attester de manière probante d'un séjour continu en Belgique depuis leur arrivée.

Les requérants invoquent certains éléments qui ont été exposés dans une autre demande 9bis introduite en date du 13.02.2008. Il s'agit des éléments suivants : la violation de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (droit à un recours effectif), le séjour continu, l'intégration ainsi que l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'homme et l'article 22 de la Constitution. Notons que ces éléments ont été traités et déclarés irrecevables dans une décision du 09.06.2008 notifiée aux intéressés le 03.08.2008. Dès lors, ces éléments n'appellent pas d'appréciation différente de celle opérée lors de la première demande d'autorisation de séjour.

Notons que la grossesse de Madame [B.C.R.B.] invoquée dans cette demande ne peut constituer une circonstance exceptionnelle vu que l'accouchement a eu lieu en date du 13.11.2008. Rien n'empêche les requérants de régulariser leur séjour en Belgique en procédant par voie diplomatique à partir de leur pays d'origine.

Les requérants invoque l'accord du gouvernement qui prévoit une circulaire sur les critères permettant à un certain nombre de personnes d'être régularisées. Notons que cet accord n'est pas encore traduit dans la législation par des instructions à l'Administration. Ledit accord n'a pas force juridique, l'Office des Etrangers applique la loi du 15.12.1980 et on ne peut pas lui reprocher de ne pas le faire. Dès lors, il est impossible de savoir si les intéressés entreront dans les critères de cet accord.»

1.6. La partie défenderesse a pris également à leur égard un ordre de quitter le territoire.

Cette décision, qui constitue le deuxième acte attaqué, est motivée comme suit :

« Demeure dans le Royaume au-delà du délai fixé conformément à l'article 6 ou ne peut apporter la preuve que ce délai n'est pas dépassé (loi 15.12.1980-Article 7 al.1.2°). »

2. Exposé du moyen d'annulation

2.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation « *des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; des articles 9 bis et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; de la motivation absente, inexacte, insuffisante ou contradictoire et dès lors de l'absence de motivation légalement admissible; de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de prudence, du principe général de bonne administration, du principe général selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant connaissance de tous les éléments de la cause ; de la violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de l'article 22 de la Constitution.* »

2.2. Dans ce qui s'apparente à une première branche et en substance, les parties requérantes rappellent qu'elles fondaient leur demande « *entre autres, sur leur intégration, leurs attaches sociales fortes en Belgique, la grossesse de la [seconde partie] requérante, l'accord du gouvernement pour expliquer qu'il leur était particulièrement difficile d'introduire leur demande de régularisation auprès du poste diplomatique de leur pays d'origine.* » Elles estiment que la partie défenderesse « *n'a pas examiné tous les éléments du dossier dans leur ensemble* » en ce qu'elle s'est référée à une décision précédente, considérant que ces éléments n'appelaient pas une appréciation différente de celle opérée lors de l'examen de la première demande d'autorisation de séjour.

Elles considèrent donc que la partie défenderesse a violé son obligation de motivation formelle, laquelle consiste en l'indication des considérations servant de fondement à la décision. Elle rappelle que cette obligation comprend l'exigence d'indiquer en quoi les arguments des intéressées ne sont pas valables ou fondés et ainsi de répondre à chacun des arguments avancés par eux.

2.3. Dans ce qui s'apparente à une seconde branche, les parties requérantes reprochent à la décision entreprise d'estimer que l'accord du nouveau gouvernement ne représente pas une circonstance exceptionnelle. A ce titre, elles soutiennent en substance que « *plusieurs éléments permettent de considérer que cette déclaration publique [du nouveau gouvernement], (...) est créatrice de droit.* » Elles relèvent ainsi que cette déclaration « *a été avalisée par un vote de confiance du législateur* », que « *les négociations ont abouti à décrire les motifs, certes pas dans les derniers détails mais en les identifiant par des concepts (...)* ».

2.4. Dans ce qui s'apparente à la troisième branche, elles exposent en substance le fait qu'elles vivent en Belgique de manière continue et ininterrompue depuis plusieurs années (plus de sept ans pour Madame, presque six ans pour Monsieur), qu'elles y ont développé des attaches sociales et amicales, qu'elles ont accompli des efforts d'intégration et que leur fille est née sur le territoire. Dès lors, elles considèrent que la décision attaquée constitue une ingérence disproportionnée dans la sphère de leur vie privée et familiale en ce qu'elle implique une séparation avec leur entourage vital, leur cercle social et affectif.

Elles citent l'arrêt Chorfi/Belgique de la Cour européenne des droits de l'homme (du 7 août 1996) dans lequel il est rappelé que la vie privée englobe également le droit de développer des relations sociales. Ainsi, elles considèrent que les nombreux efforts consentis afin de parfaire leur intégration seraient anéantis en cas de retour temporaire au pays et constitueraient une atteinte à la vie privée et familiale.

Elles relèvent également qu'une autre disposition protège aussi leur vie privée et familiale, à savoir l'article 22 de la Constitution.

Les parties requérantes comparent l'alinéa 2 de cet article 22 à l'article 8, alinéa 2 de la Convention susmentionnée et constatent que le droit interne établit une exigence supplémentaire, à savoir une norme émanant d'un parlement démocratiquement élu. Dès lors, exiger l'intervention du législateur afin de fixer la portée et donc les limites éventuelles du droit à la vie familiale plutôt que d'accepter l'intervention d'autorités subordonnées revient à accorder, selon elles, à la vie familiale un traitement plus favorable en droit interne que celui de la Convention. La Convention susmentionnée doit s'effacer comme elle le prévoit son article 53.

A ce sujet, elles déclarent qu'il n'existe pas de loi soustrayant les étrangers du champ d'application de l'article 22 de la Constitution. Elles se réfèrent également à un arrêt de la Cour d'Arbitrage 131/05 du 19 juillet 2005, « *en matière d'aide sociale* », ayant procédé à l'annulation partielle de l'article 57, §2, de la loi du 8 juillet 1976 considérant cet article contraire à l'article 22 de la Constitution. A la lumière de cet arrêt, elles pensent que l'illégalité de séjour n'est nullement une raison suffisante pour dispenser le législateur fédéral de garantir la protection du droit à la vie privée et familiale et d'en fixer les éventuelles garanties et limites conformément à l'article 22, alinéa 2, de la Constitution.

En effet, elles considèrent « *que l'illégalité du séjour n'est pas une raison suffisante pour dispenser le législateur fédéral de garantir la protection du droit à la vie privée et familiale et d'en fixer les éventuelles garanties et limites, conformément à l'article 22, alinéa 2, de la Constitution, notamment en prévoyant que les membres d'une même famille ne peuvent être expulsés (...) séparément.* »

En conséquence, selon les parties requérantes, il convient d'interroger la Cour d'Arbitrage sur la compatibilité de la loi relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers à l'article 22 de la Constitution. Ainsi, les parties requérantes sollicitent à titre subsidiaire de poser la question préjudicielle suivante à la Cour Constitutionnelle :

« *La loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour et l'établissement des étrangers viole-t-elle les articles (sic) 22 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 191 de la Constitution et l'article 8 de la C.E.D.H. en ce que la loi ne précise pas elle-même – conformément au principe de légalité contenu dans l'article 22 – les garanties minimales au respect du droit à la vie privée et familiale des personnes en situation illégale, notamment la garantie minimale de ne pas être expulsé séparément de sa famille.*»

3. Discussion

3.1. Sur la première branche du moyen, le Conseil entend rappeler que l'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, conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat (voir, notamment, CE n° 87.974 du 15 juin 2000). 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.

En l'espèce, le Conseil relève qu'il ressort du dossier administratif que le long séjour continu des parties requérantes, leur intégration ainsi que les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution avaient déjà été invoqués dans leur précédente demande du 13 février 2008.

C'est donc à bon droit que la partie défenderesse a pu rappeler que ces éléments ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles et estimer de surcroît qu'ils n'appelaient pas une appréciation différente de celle déjà opérée, leur teneur étant présentée de manière identique à l'appui de ses deux demandes d'autorisation de séjour.

Le Conseil constate au demeurant qu'en termes de recours, les parties requérantes restent en défaut de mentionner clairement quels sont éléments qui auraient fait l'objet d'une argumentation différente dans la dernière demande et auxquels la partie défenderesse n'aurait pas répondu.

Plus spécifiquement, quant à l'argument relatif à l'omission, par partie défenderesse, lors de l'examen de la demande d'autorisation de séjour des parties requérantes, de la grossesse de la seconde partie requérante ainsi que de l'accord du gouvernement, le Conseil constate que cet argument manque en fait. En effet, une simple lecture de l'acte attaqué révèle que ces éléments ont été pris en compte par la partie défenderesse, qui a, dans la décision querellée, exposé en quoi elle estimait que ces éléments n'étaient pas constitutifs d'une circonstance exceptionnelle empêchant les parties requérantes de rentrer dans leur pays d'origine pour y lever les autorisations *ad hoc*.

Au demeurant, quant à la circonstance que la partie défenderesse eut dû analyser tous les éléments du dossier « *dans leur ensemble* », force est de constater à ce stade que les parties requérantes ne développaient dans leur demande d'autorisation de séjour aucune argumentation précise et circonstanciée quant à la nécessaire globalisation des éléments invoqués pour constituer en elle-même une circonstance exceptionnelle, en sorte qu'elle ne peut faire grief à la partie défenderesse de ne pas avoir pris en compte cette dimension de la demande.

Partant, la première branche du moyen n'est pas fondée.

3.2. Sur la seconde branche du moyen, le Conseil ne peut que rappeler sa jurisprudence constante selon laquelle aussi bien les accords gouvernementaux que les notes de politique générale n'ont pas le caractère d'une norme de droit même si elles 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. Les parties requérantes ne peuvent 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 qui n'a pas été intégré dans l'arsenal juridique.

Ainsi, c'est à bon droit que la partie défenderesse a souligné, dans sa motivation, que l'accord du gouvernement n'ayant pas pris la forme d'une norme de droit, l'Office des Etrangers, doit continuer à appliquer la loi.

Au surplus, la circonstance que la déclaration gouvernementale soit faite publiquement devant la Chambre et le Sénat qui procèdent ensuite à un vote de confiance n'a pas du tout pour effet de créer une norme de droit directement applicable et dont le citoyen pourrait dès lors se prévaloir devant les juridictions. Enfin, le Conseil rappelle 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, 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 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.

Par conséquent, la seconde branche du moyen n'est pas fondée.

3.3. Sur la troisième branche du moyen, le Conseil tient à rappeler qu'un long séjour en Belgique et une bonne intégration, en l'occurrence, l'apprentissage du français, le fait de développer des attaches sociales, ne constituent pas en soi des circonstances exceptionnelles. En effet, le Conseil n'aperçoit pas en quoi ces éléments empêcheraient la réalisation d'un ou plusieurs déplacements temporaires à l'étranger en vue d'y lever l'autorisation requise.

Le Conseil rappelle que le droit au respect à 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. 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. La loi du 15 décembre 1980 est une loi de police qui correspond aux prévisions de cet alinéa, il s'ensuit que l'application de cette loi n'emporte pas en soi une violation de l'article 8 de la Convention précitée. Le Conseil rappelle également que la jurisprudence de la Cour a, à diverses occasions, considéré que cette disposition ne garantissait pas en tant que tel le droit pour une personne de pénétrer et de s'établir dans un pays dont elle n'est pas ressortissante. En l'espèce, la décision attaquée est prise en application de la loi du 15 décembre 1980 dont les dispositions doivent être considérées comme constituant des mesures qui, dans une société démocratique, sont nécessaires pour contrôler l'entrée des non nationaux sur le territoire national (voir notamment : Cour eur.D.H., arrêts Abdulaziz, Kabales et Balkandali du 28 mai 1985, et Cruz Varas et autres du 20 mars 1991 ; C.E., 24 mars 2000, n° 86.204), en sorte que la décision attaquée ne peut en tant que telle, être considérée comme constituant une violation de l'article 8 de la Convention précitée.

En outre, l'exigence imposée par l'article 9 de la loi 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 les parties requérantes ont tissé leurs relations en situation irrégulière, de telle sorte qu'elles ne pouvaient ignorer la précarité qui en découlait.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 22 de la Constitution, cette disposition précise ce qui suit :

« Chacun a le droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixées par la loi. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit. »

Il y a d'abord lieu de relever que les parties requérantes n'expliquent pas précisément en quoi cette disposition serait violée, en l'espèce, dans la mesure où elles se bornent à déplorer que « l'illégalité du séjour ne peut dispenser le législateur fédéral de garantir la protection du droit à la vie privée et familiale et d'en fixer les éventuelles garanties et limites. » Force est de constater que les développements de cet aspect du moyen visent principalement le paragraphe 2 de l'article 22 de la Constitution lequel précise que « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 » garantissent leur vie privée. Or, il ne ressort pas de cette disposition que les textes destinés à garantir cette protection doivent être inclus dans les lois constituant des exceptions à ce principe, tel que prévu au paragraphe premier de ladite disposition. Quoi qu'il en soit, il appartenait aux parties requérantes de préciser les dispositions telles que décrites à l'alinéa 2 de l'article 22 de la Constitution qui auraient été violées par l'acte attaqué. Dès lors que les parties requérantes ne précisent pas dans leur moyen, quelle législation et quelle disposition garantissant leur droit à la vie privée et familiale auraient été violées, il n'est pas possible de vérifier l'éventuelle violation de ces garanties.

Le Conseil entend également relever que l'article 22, § 1er, de la Constitution autorise des exceptions à ce principe. Le Conseil rappelle à ce propos que les États peuvent fixer des conditions pour l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire. La loi du 15 décembre 1980 étant une loi de police qui correspond aux prévisions de cette disposition, il s'ensuit que l'application de cette loi n'emporte pas en soi une violation de l'article 22 de la Constitution. En imposant aux étrangers, dont le séjour est devenu illégal de leur propre fait, de retourner dans leur pays d'origine pour y demander, auprès du poste diplomatique compétent, l'autorisation requise pour être admis sur le territoire belge, le législateur entend éviter que ces étrangers puissent retirer un avantage de l'illégalité de leur situation et que la clandestinité soit récompensée. Rien ne permet de soutenir que cette obligation serait disproportionnée par rapport à l'ingérence qu'elle pourrait constituer dans la vie privée et familiale des parties requérantes, et qui trouve d'ailleurs son origine dans leur propre comportement.

Quant à la question préjudicielle, ainsi qu'il a été précisé *supra*, l'article 22, § 1er, autorise des exceptions au principe du respect de la vie privée et familiale. Or, la loi du 15 décembre 1980 étant une loi de police qui correspond aux prévisions de cette disposition, il s'ensuit que l'application de cette loi n'emporte pas en soi une violation de l'article 22 de la Constitution. Dès lors, la question préjudicielle ne peut être considérée comme indispensable pour rendre le présent arrêt dans la mesure où il ressort des considérations *supra* que le moyen n'est pas fondé.

3.4. Le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

4. S'agissant de l'ordre de quitter le territoire, il s'impose de constater, compte tenu de ce qui précède, qu'il est motivé à suffisance de fait et de droit par la constatation, sur la base de l'article 7, alinéa 1er, 2°, de la loi du 15 décembre 1980, que les intéressées demeurent dans le Royaume au-delà du délai fixé. La requête ne formule du reste aucun argument quant à ce.

5. Débats succincts

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.

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 :

La requête en suspension et annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-neuf juin deux mille neuf par :

Mme C. DE WREEDE, juge au contentieux des étrangers,

Mme V. MALHERBE, greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

V. MALHERBE

C. DE WREEDE