

Arrêt

n° 33 841 du 9 novembre 2009
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : X

contre : l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur,
et désormais par le Secrétaire d'Etat à la Politique de Migration et d'Asile.

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

Vu la requête introduite le 17 mars 2008 par X, de nationalité nigériane, qui demande la suspension et l'annulation de « la décision d'irrecevabilité de sa demande assortie de l'ordre de quitter le territoire, [notifiés] en date du 20 février 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 l'ordonnance du 7 septembre 2009 convoquant les parties à comparaître le 6 octobre 2009.

Entendu, en son rapport, P. HARMEL, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me TSHIMPANGILA LUFULUABO, 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 est arrivé en Belgique le 21 juin 2004 et a introduit une demande d'asile le même jour. Cette procédure s'est clôturée par une décision négative prise le 22 mars 2007 par la Commission permanente de recours des réfugiés.

1.2. Le 29 mars 2007, il a introduit auprès du bourgmestre de la commune de Saint-Josse-Ten-Noode une demande de « régularisation [...] sur base de la circulaire du 19 Février 2003 relative à l'application de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15/12/1980 ».

1.3. En date du 13 juillet 2007, il s'est vu délivrer un ordre de quitter le territoire - demandeur d'asile (annexe 13 *quinquies*). Le 16 août 2007, il a introduit un recours en suspension et en annulation contre cet acte auprès du Conseil de céans. Ce recours a été rejeté par un arrêt n° 3 947 du 23 novembre 2007.

1.4. Le 30 janvier 2008, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour assortie d'un ordre de quitter le territoire.

Cette décision, qui a été notifiée au requérant le 20 février 2008, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

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

L'intéressé invoque comme circonstance exceptionnelle le fait que sa demande d'asile est pendante. Notons que l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15/12/1980 constitue une règle de procédure, dès lors, la question de l'existence de circonstances exceptionnelles ne doit pas s'apprécier au moment de l'introduction de la demande, mais à la lumière des éléments dont nous avons eu connaissance au moment où nous statuons sur la demande d'autorisation de séjour (CE - n° 134137 du 23/07/2004, n° 135258 du 22/09/2004, n° 135086 du 20/09/2004). Dès lors, rappelons que l'intéressé a été autorisé au séjour en Belgique dans le cadre de l'examen de sa procédure d'asile introduite le 21/06/2004, clôturée négativement par la Commission Permanente de Recours des Réfugiés en date du 22/03/2007, notifiée le 29/05/2007. La procédure d'asile de l'intéressé étant terminée à ce jour, il ne saurait s'agir d'une circonstance exceptionnelle rendant difficile ou empêchant le retour au pays d'origine. L'intéressé ne se trouve pas davantage actuellement sous A.I. (attestation d'immatriculation) et cet élément invoqué ne constitue pas davantage une circonstance exceptionnelle.

A titre de circonstance exceptionnelle, le requérant avance la durée de son séjour et l'intégration qui en découle : formations en langue française et néerlandaise, en informatique et en mécanique, le fait qu'il soit apprécié par son entourage, qui compte de nombreux belges, et au sein de son entreprise. 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 l'intégration et la durée de séjour ne constituent pas une circonstance exceptionnelle (CE - n° 100.223, 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 (CE - n° 112.863, 26/11/2002).

Notons également qu'un retour temporaire au pays d'origine afin de lever les autorisations nécessaires au séjour en Belgique ne constitue pas une violation du droit à la vie privée, au sens de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. En effet, cette obligation n'emporte pas une rupture des relations du requérants, 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'attaches 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 (CE - n° 120.020 du 27/05/2003).

L'intéressé invoque la longueur de sa procédure d'asile, et plus spécifiquement à ce sujet le souhait du Ministre de l'Intérieur de régulariser les étrangers qui séjournent en Belgique depuis 3 ans et plus. Mais notons que le requérant ne peut pas s'en prévaloir étant donné que sa procédure d'asile n'entre pas dans les critères d'une longue procédure d'asile (3 ans pour une personne avec enfant scolarisé et 4 ans pour une personne isolée). Dès lors, cet élément ne constitue pas une circonstance exceptionnelle.

Quant au fait que l'intéressé travaille sous contrat à durée indéterminée, comme ouvrier au sein de la société F., notons que cet élément ne saurait être considéré comme une circonstance exceptionnelle rendant difficile ou empêchant le retour au pays d'origine. En effet, rappelons que l'intéressé a été autorisé à travailler en Belgique pendant la période de recevabilité de sa procédure d'asile, c'est-à-dire entre 08/04/2005 et le 29/05/2007, date de clôture de sa demande d'asile. Depuis lors, le permis de travail C au nom de l'intéressé n'est plus valide, étant tributaire du droit au séjour du requérant ; L'intéressé ne possédant plus aucune

autorisation au travail sur le sol belge, son activité professionnelle est désormais illégale et ne constitue dès lors pas une circonstance exceptionnelle ».

2. Exposé du moyen d'annulation.

2.1. Le requérant prend un moyen unique de la « violation de l'article 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs et de l'article 9 et 62 de la loi du 15 décembre 1980 ; erreur manifeste d'appréciation et excès de pouvoir ».

2.2. En une première branche, il soutient que la partie défenderesse n'a pas tenu compte de sa procédure d'asile qui était pendante au moment de l'introduction de sa demande d'autorisation de séjour. Il fait valoir qu'un retour dans son pays d'origine l'exposerait à des risques pour sa vie et sa sécurité, risques qui découleraient de sa demande d'asile.

Il expose également que, nonobstant la décision négative réservée à sa demande d'asile, la partie défenderesse n'a pas expliqué pourquoi l'article 9, alinéa 3, ne pouvait pas lui ouvrir un « droit », sinon une possibilité d'introduire sa demande de séjour en Belgique.

2.3. En une deuxième branche, en ce qui concerne les éléments sur le long séjour passé en Belgique et l'intégration qui en découle, il invoque la jurisprudence du Conseil d'Etat, notamment l'arrêt n° 84.658 du 13 janvier 2000, qui a jugé que ces éléments constituent à la fois des circonstances exceptionnelles justifiant que la demande de séjour fondée sur l'article 9, alinéa 3, soit introduite en Belgique et des motifs justifiant que l'autorisation de séjour soit accordée.

Il soutient dès lors que la partie défenderesse a omis de procéder à un examen particulier et complet de sa situation en ce qu'elle n'a pas répondu adéquatement aux arguments soulevés quant au long séjour et à ses efforts d'intégration. Il fait savoir que la motivation de la décision attaquée est stéréotypée de sorte qu'elle aboutit à des conclusions non pertinentes.

2.4. En une troisième branche, il reproche à la décision attaquée de n'avoir pas tenu compte de sa vie privée qui, en cas de retour même provisoire dans son pays d'origine, emporterait une violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2.5. En une quatrième branche, il fait valoir la durée de son séjour sur le territoire belge, soit quatre ans depuis son arrivée en 2004, pour prétendre aux critères de régularisation pour longue procédure d'asile annoncés par le ministre et qui sont régulièrement appliqués depuis janvier 2005 par la partie défenderesse, même s'il reconnaît que cette déclaration du ministre n'a pas été inscrite comme tel dans un texte de loi.

Il invoque les principes d'égalité et de bonne administration en ce que la partie défenderesse a refusé de lui appliquer les critères fixés dans la note explicative du ministre sur l'application de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 et qui ont été appliqués pour la régularisation de nombreux demandeurs d'asile se trouvant pourtant dans une situation identique à la sienne.

2.6. En une cinquième branche, il soutient que la décision attaquée n'a pas dit pourquoi le fait de travailler ne serait pas une circonstance exceptionnelle alors que la partie défenderesse a elle-même reconnu que son travail est à durée indéterminée. Ainsi, il fait savoir que lui demander de retourner dans son pays d'origine serait le priver de son travail et lui faire subir un préjudice difficilement réparable.

Il expose également que la partie défenderesse ne motive pas sa décision « lorsqu'elle évoque l'apport de l'autorisation de séjour au droit de travailler qui lui, est l'un des droits fondamentaux ».

3. Examen du moyen d'annulation.

3.1.1. En ce qui concerne la première branche, il convient de souligner que c'est au moment où l'administration statue sur la demande d'autorisation de séjour qu'elle doit se prononcer sur l'existence des circonstances exceptionnelles invoquées pour justifier l'introduction en Belgique d'une telle demande. Toute autre solution mettrait la partie défenderesse dans l'impossibilité de vérifier la réalité des circonstances invoquées. Pour apprécier cette réalité, elle doit tenir compte de l'évolution positive ou négative des événements survenus depuis l'introduction de la demande et qui ont pu avoir une incidence sur l'existence des circonstances exceptionnelles invoquées.

En l'espèce, le Conseil observe qu'au jour où l'acte attaqué a été pris, la décision définitive de refus du statut de réfugié prise par la Commission permanente de recours des réfugiés le 22 mars 2007 avait été régulièrement notifiée au requérant en date du 29 mai 2007.

3.1.2. Quant aux risques pour sa vie et sa sécurité qui découleraient de la demande d'asile du requérant, il ressort du premier paragraphe des motifs de l'acte attaqué que la partie défenderesse les a bien pris en considération, pour leur dénier finalement un caractère exceptionnel, en se référant à bon droit aux décisions qui ont rejeté la demande d'asile du requérant.

En effet, le Conseil rappelle que la faculté offerte par l'article 9, alinéa 3, de la loi précitée du 15 décembre 1980 ne saurait constituer un recours contre les décisions prises en matière d'asile et, si le champ d'application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 est différent de celui des dispositions de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, du 28 juillet 1951, avec cette conséquence qu'une circonstance invoquée à l'appui d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié et rejetée comme telle peut justifier l'introduction en Belgique d'une demande de séjour de plus de trois mois, toutefois, une telle circonstance ne peut être invoquée à l'appui d'une demande formée sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi précitée du 15 décembre 1980 si elle a été jugée non établie par une décision exécutoire de l'autorité compétente en matière d'asile.

En l'occurrence, tant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides que la Commission permanente de recours des réfugiés ont considéré que la demande d'asile du requérant était manifestement non fondée. Dès lors que les craintes invoquées dans le cadre de la procédure de demande d'asile n'ont pas été jugées établies, elles ne le sont pas davantage dans le cadre de l'article 9, alinéa 3, de la loi précitée du 15 décembre 1980. Le délégué du ministre s'est valablement référé au fait que les craintes invoquées avaient déjà été examinées durant la procédure d'asile.

En effet, s'il peut être admis qu'un candidat réfugié se trouve dans une circonstance qui rend très difficile un retour au pays qu'il a fui, en raison des menaces qui existent pour sa sécurité dans ce pays, il n'en va pas de même d'une personne dont la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié a été rejetée, parce que ce rejet implique qu'elle n'a pas lieu de redouter des persécutions du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Il s'ensuit qu'après que la Commission permanente de recours des réfugiés s'est prononcée, la partie défenderesse a pu considérer que l'introduction d'une telle demande basée sur les mêmes faits que ceux invoqués dans la demande d'asile ne constituait pas une circonstance exceptionnelle justifiant que la demande d'autorisation de séjour soit introduite en Belgique plutôt qu'auprès du poste diplomatique compétent.

3.1.3. Pour le surplus, contrairement à ce qu'affirme le requérant, force est de constater que l'acte attaqué est complètement et adéquatement motivé quant à la demande du requérant introduite sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi précitée du 15 décembre 1980.

En effet, l'article 9 de la loi précitée du 15 décembre 1980 dispose que "pour pouvoir séjourner dans le royaume au-delà du terme fixé à l'article 6, l'étranger qui ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 10 doit y être autorisé par le ministre ou son délégué". Sous réserve de l'exception qu'elle prévoit et de celles qui découlent de la loi ou d'un traité international liant la Belgique, cette disposition confère au ministre compétent ou à son délégué un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser à un étranger l'autorisation de séjourner sur le territoire. Le contrôle que peut exercer le Conseil sur l'usage qui est fait de ce pouvoir ne peut être que limité. Il 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.

En l'espèce, la partie défenderesse a pu légalement, par les motifs qu'elle indique, refuser au demandeur l'autorisation de séjourner sur le territoire. En effet, l'acte attaqué précise 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 » et conclut en divers endroits, entre autres, que « l'intégration et la durée de séjour ne constituent pas une circonstance exceptionnelle » ou encore que « l'activité professionnelle [du requérant] est désormais illégale et ne constitue dès lors pas une circonstance exceptionnelle ».

Il s'en déduit qu'au regard de ses obligations de motivation formelle, la partie défenderesse a fourni au requérant une information claire, adéquate et suffisante qui lui permet de comprendre les raisons pour lesquelles il n'a pas été fait droit, au stade de la recevabilité, à sa demande d'autorisation de séjour. Exiger davantage de précisions excéderait son obligation de motivation.

3.2. En ce qui concerne la deuxième branche, le Conseil rappelle que sont des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9, alinéa 3, de la loi précitée du 15 décembre 1980, toutes 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. Une demande d'autorisation de séjour, introduite en application de l'article 9, alinéa 3, précité requiert donc un double examen de la part de l'autorité, à savoir, d'une part, la recevabilité de la demande, eu égard aux circonstances exceptionnelles invoquées, d'autre part, le fondement de la demande de séjour. Ce n'est que lorsqu'elle conclut à la recevabilité de la demande en raison des circonstances exceptionnelles invoquées que l'autorité doit ensuite se prononcer sur le fondement de la demande. Dès lors, ne sont pas des circonstances exceptionnelles, les motifs de fond qui pourraient justifier l'octroi de l'autorisation mais qui n'empêchent pas l'introduction de la demande sur le territoire étranger.

A ce point de vue, un long séjour, une bonne intégration en Belgique, des liens affectifs et sociaux développés, ainsi que d'autres éléments comme le fait d'avoir suivi une formation ne constituent pas, à eux seuls, des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9, alinéa 3, précité car on ne voit pas en quoi ces éléments empêcheraient la réalisation d'un ou plusieurs déplacements temporaires à l'étranger en vue d'y lever l'autorisation requise.

En l'espèce, il ressort du deuxième paragraphe des motifs de la décision litigieuse que la partie défenderesse y a longuement et adéquatement répondu en expliquant à bon droit pourquoi le long séjour et les éléments d'intégration que le requérant a invoqués dans sa demande de séjour, illustrés notamment par le fait d'avoir suivi des formations en langue française et néerlandaise, en informatique et en mécanique, le fait qu'il soit apprécié par son entourage, ne constituaient pas une circonstance exceptionnelle justifiant l'introduction de la demande de régularisation sur le territoire belge.

De plus, le requérant ne démontre pas en quoi la motivation de la décision attaquée serait stéréotypée de sorte qu'elle aurait abouti à des conclusions non pertinentes.

3.3. En ce qui concerne la troisième branche, il y a lieu de souligner que l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui fixe le principe suivant lequel toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance, n'est pas absolu.

En effet, l'alinéa 2 de cet article autorise l'ingérence de l'autorité publique, pour autant que celle-ci soit prévue par la loi et constitue une mesure nécessaire à certains impératifs précis qu'elle énumère. Le Conseil rappelle également que la jurisprudence de la Cour, à diverses occasions, a 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 précitée 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 les 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 outre, plus particulièrement, l'exigence imposée par l'article 9 de la loi précitée du 15 décembre 1980 d'introduire en principe la demande d'autorisation de séjour auprès du poste diplomatique belge à l'étranger, constitue une ingérence proportionnée dans la vie familiale de l'étranger puisqu'elle ne lui impose qu'une formalité nécessitant une séparation temporaire de son milieu belge (voir en ce sens C.E., arrêt n° 161.567 du 31 juillet 2006).

Le Conseil souligne également, en ce qui concerne la proportionnalité, que si rigoureuses que puissent paraître les conséquences d'une séparation prématurée pour celui qui aspire au séjour, elles ne sauraient être jugées disproportionnées au but poursuivi par le législateur lorsque la personne intéressée a tissé ses relations en situation irrégulière, de telle sorte qu'elle ne pouvait en ignorer la précarité.

En l'espèce, il ressort du troisième paragraphe des motifs de la décision attaquée que la vie privée et familiale du requérant a bien été prise en considération par la partie défenderesse qui lui a, à bon droit, dénié un caractère exceptionnel. En effet, la décision contestée n'implique pas une rupture des liens du demandeur avec ses attaches en Belgique, mais lui impose seulement une séparation d'une durée limitée en vue de régulariser sa situation. De plus, le requérant reste en défaut d'établir, *in concreto*, le caractère déraisonnable ou disproportionné de l'ingérence ainsi occasionnée.

3.4. En ce qui concerne la quatrième branche, quant à la déclaration du ministre, il convient de souligner que cette déclaration ne constitue pas une norme et ne peut dès lors lier le Conseil sous peine de vider le contrôle de la légalité de sa substance. Il en est d'autant plus ainsi que le requérant lui-même reconnaît que cette déclaration du ministre n'a pas été inscrite comme tel dans un texte de loi.

Par ailleurs, le Conseil rappelle qu'il incombe à la personne qui entend déduire une violation du principe d'égalité en s'appuyant sur des situations qu'elle prétend comparables, d'établir la comparabilité de ces situations avec la sienne. Dès lors, il ne suffit pas d'alléguer que des personnes dans une situation identique ont été traitées différemment, encore faut-il démontrer la comparabilité de la situation individuelle à la situation générale, ce que ne fait pas le requérant en l'espèce.

Quoi qu'il en soit, force est de constater, comme le relève à bon droit le quatrième paragraphe de l'acte attaqué, que la procédure d'asile du requérant a été clôturée en deux ans et neuf mois en telle sorte que les critères de la note explicative du ministre sur l'application de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 que le requérant invoque ne sont pas rencontrés.

3.5. En ce qui concerne la cinquième branche, contrairement à ce qu'affirme le requérant, l'acte attaqué est complètement et adéquatement motivé quant à l'élément relatif au travail du requérant. En effet, l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par le requérant mais seulement l'obligation de l'informer des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fut-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de l'intéressé. Pour satisfaire à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, une décision doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur de manière à permettre à la requérante de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle.

En l'espèce, il ressort du cinquième paragraphe des motifs de l'acte attaqué que le fait que le requérant travaille comme ouvrier dans une société en Belgique a bien été pris en considération et a fait l'objet d'une longue motivation qui apparaît comme adéquate et suffisante.

De plus, force est de constater qu'il ne ressort ni de l'acte attaqué ni des explications fournies à l'appui de cette branche du moyen en quoi la partie défenderesse aurait reconnu ou confirmé que le travail du requérant serait un travail à durée indéterminée. Il convient également de constater que le requérant ne démontre pas en quoi le droit au travail serait un droit fondamental, ni en quoi le fait de soumettre le droit au travail à la condition d'une autorisation de séjour serait une violation de ce droit fondamental.

3.6. En conséquence, le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

4. Les débats succincts suffisent à constater que la requête n'est pas fondée, 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.

5. La requête en annulation étant rejetée par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

6. Le Conseil n'ayant, dans l'état actuel du droit, aucune compétence pour fixer des dépens de procédure, il s'ensuit que la demande du requérant de condamner la partie défenderesse aux dépens est irrecevable.

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

Article unique.

La requête en suspension et en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la IIIe chambre, le neuf novembre deux mille neuf par :

M. P. HARMEL, juge au contentieux des étrangers,

Mme S. MESKENS, greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

S. MESKENS.

P. HARMEL.