



Arrêt

n° 45 770 du 30 juin 2010
dans l'affaire X/ III

En cause : X

Ayant élu domicile : X

Contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre de la Politique de migration et d'asile 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 juin 2009, par X, qui déclare être de nationalité russe, tendant à la suspension et à l'annulation de la décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour assortie d'un ordre de quitter le territoire, prise le 30 avril 2009 et notifiée le 19 mai 2009.

Vu le titre Ier bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, dite ci-après « *la loi du 15 décembre 1980* ».

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 12 mars 2010 convoquant les parties à l'audience du 9 avril 2010.

Entendu, en son rapport, Mme M. GERGEAY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me J. WOLSEY *loco* Me A. PHILIPPE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me S. MATRAY *loco* Mes D. MATRAY et P. LEJEUNE, avocate, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. La partie requérante est arrivée en Belgique le 30 mai 2000. Le lendemain, elle a introduit en Belgique une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, qui a fait l'objet, le 17 août 2000, d'une décision négative laquelle a elle-même fait l'objet d'un recours urgent qui a donné lieu à une décision confirmative de refus de séjour prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides en date du 12 juin 2001. Le Conseil d'Etat a suspendu l'exécution de cette décision par l'arrêt n°107.570 du 10 juin 2002.

1.2. En date du 2 juillet 2002, le Commissaire général a retiré sa première décision. Par un arrêt du 13 octobre 2004, le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation au motif que l'acte attaqué avait été retiré.

Le 24 octobre 2002, le Commissaire général a pris une nouvelle décision, contre laquelle ont été introduits, devant le Conseil d'Etat, un recours en annulation et une demande en suspension, lesquels ont été rejetés par un arrêt n° 159.680 du 7 juin 2006.

1.3. Le 13 janvier 2004, la partie requérante a introduit une première demande d'autorisation de séjour sur pied de l'article 9, alinéa 3 (ancien), de la loi du 15 décembre 1980. Celle-ci a été déclarée irrecevable le 16 juillet 2004.

1.4. Le 6 juin 2006, elle a introduit une deuxième demande d'autorisation de séjour fondée sur le même article qui a également, le 17 septembre 2007, été déclarée irrecevable. Cette décision a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil de céans, qui l'a rejeté par l'arrêt n°12.604 du 13 juin 2008.

1.5. Le 12 janvier 2009, elle a introduit une troisième demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980.

Le 30 avril 2009, la partie défenderesse a déclaré cette demande d'autorisation de séjour irrecevable.

La décision précitée, assortie d'un ordre de quitter le territoire, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

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

Le requérant avait précédemment introduit une première demande d'autorisation de séjour pour laquelle une décision d'irrecevabilité a été rendue le 08/06/2006, décision notifiée le 27/09/2007.

Tout d'abord, l'intéressé invoque l'application de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales en raison de sa vie privée. L'intéressé s'occupe de sa propriétaire âgée et handicapée.

Néanmoins, cet élément ne saurait être assimilé à une circonstance exceptionnelle, étant donné que l'obligation de retourner dans le pays d'où l'on vient n'est, en son principe même, pas une exigence purement formelle ni disproportionnée par rapport au droit à la vie familiale et privée. Cette obligation n'emporte pas une rupture des relations familiales et privées, mais seulement un éventuel éloignement temporaire, ce qui en soi, n'est pas un préjudice grave et difficilement réparable (Civ. Bruxelles (réf.), 18 juin 2001, n°2001/536/C du rôle des Référés ; C.E., 02 juil. 2004, n°133.485).

Notons qu'il a été jugé par le Conseil du Contentieux des Étrangers 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 de 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 ou que, si ingérence il y a, elle est nécessairement proportionnée puisqu'il n'est imposé à 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).

Ensuite, le requérant invoque son intégration (ancrage durable) comme circonstance exceptionnelle. Rappelons que les circonstances exceptionnelles visées par l'article 9 bis 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 circonstance exceptionnelle (sic) (C.E., 24/10/2001, 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., 26/11/2002, n°112.863).

De plus, l'intéressé dit rechercher activement un emploi et dispose d'une promesse d'embauche (SPRL [« M. C. H. P. »]) si sa situation venait à être régularisée. Rappelons que ses recherches d'emploi sont vaines et ne peuvent être prises en considérations comme argument justifiant une régularisation de séjour. En effet, l'intéressé n'est pas autorisé à exercer une quelconque activité lucrative, étant donné qu'il n'est pas titulaire de l'autorisation de travail requise. Ces éléments ne constituent donc pas une circonstance exceptionnelle empêchant ou rendant difficile un retour au pays d'origine.

Le demandeur invoque la perte des attaches sociales nouées avec la population belge en cas de retour. Notons, qu'il s'agit d'un retour temporaire. Aucune circonstance exceptionnelle n'est établie.

Concernant le programme du nouveau gouvernement en matière d'immigration prévoyant d'ouvrir une possibilité de régularisation pour les étrangers pouvant se prévaloir d'une possibilité d'emploi ainsi que la note de politique générale du 20/11/2008. Notons que ces éléments ne peuvent constituer des circonstances exceptionnelles étant donné qu'à ce jour, aucune instruction officielle ne nous a été communiquée. Dès lors, ces éléments ne constituent par conséquent pas, des circonstances exceptionnelles empêchant ou rendant difficile un retour temporaire pour lever les autorisations de séjour.»

2. Exposé du moyen d'annulation

2.1. La partie requérante prend un **moyen unique** de la violation des articles 9bis et 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, du principe général de bonne foi qui incombe à l'administration, de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, du principe général de droit de la proportionnalité, du devoir de minutie et de précaution, du devoir de soin, du principe '*patere legem quam ipse fecisti*', du principe de confiance légitime, ainsi que de la violation du principe de sécurité juridique.

2.1.1. Dans une première branche, la partie requérante relève que par « *circonstances exceptionnelles* », il n'y a pas lieu d'entendre des circonstances de force majeure mais qu'il suffit de démontrer qu'il lui est particulièrement difficile de retourner demander l'autorisation de séjour dans son pays d'origine. Elle rappelle que s'il est admis que la Ministre dispose d'un très large pouvoir d'appréciation pour se prononcer dans chaque cas d'espèce sur le caractère exceptionnel des circonstances invoquées, elle n'en est pas moins tenue de motiver adéquatement sa décision et de la justifier.

Elle se réfère également à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme concernant sa vie privée et familiale et relève qu'il avait été rappelé, dans sa demande d'autorisation de séjour, que le droit au respect de la vie privée englobe le droit d'entretenir des relations avec autrui dans le domaine émotif afin de développer sa propre personnalité et que la Cour de Strasbourg a affirmé que, pour déterminer l'étendue des obligations positives qui pèsent à charge de l'Etat, il fallait avoir égard à un juste équilibre entre l'intérêt général, d'une part, et les intérêts de l'individu, d'autre part.

Elle explique que les autorités publiques doivent donc s'abstenir passivement de porter atteinte à la liberté reconnue aux individus de mener leur vie familiale et souligne qu'elles doivent parfois agir de façon active aux fins de rendre ce droit effectif.

Elle fait valoir qu'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de sa vie privée et familiale ne serait justifiée que pour autant qu'elle poursuive l'un des buts autorisés par la Convention, qu'elle soit « *nécessaire dans une société démocratique* » et que la limitation à l'exercice de ce droit soit « *proportionnée* ». Elle reproche à la décision attaquée de ne pas démontrer qu'un examen de l'ingérence portée à la vie privée a été pris en considération de manière concrète et soutient qu'il en résulte une appréciation erronée de sa vie privée, en violation du principe de proportionnalité lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention précitée et en violation de l'obligation de motivation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991.

Elle expose que « *cela est d'autant plus vrai que le requérant a mis en avant qu'elle s'occupait d'une personne âgée* » et que la partie défenderesse n'a pas adéquatement motivé sa décision en indiquant que cet élément ne pouvait constituer une circonstance exceptionnelle en raison du caractère temporaire du retour. Elle invoque que compte tenu de l'âge de cette personne et des attentions quotidiennes qu'elle a procurées, le retour temporaire ne peut s'envisager.

Quant à son intégration, elle argue que le simple fait d'être en situation illégale ne peut réduire à néant son intégration et reproche à la partie défenderesse d'avoir traité séparément chaque point mis en avant dans la demande pour les traiter séparément, et ainsi, de détourner la demande du contexte général dans lequel elle vit, et d'avoir commis de la sorte une erreur manifeste d'appréciation.

2.1.2. Dans une deuxième branche, la partie requérante explique avoir motivé expressément sa demande d'autorisation de séjour sur base des nouveaux critères de régularisation annoncés par le gouvernement, à savoir la preuve d'une présence sur le territoire avant le 31 mars 2007 et d'un travail possible.

Elle soutient que, s'il n'est pas contesté que cette 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 considérer ces éléments comme étant des circonstances exceptionnelles justifiant une régularisation de séjour.

Elle expose qu'à tout le moins, eu égard aux errements de l'Etat belge concernant cette annonce de régularisation, la partie défenderesse pouvait surseoir à statuer, dans l'attente d'une réelle prise de position par l'Etat belge et que d'ailleurs, la partie défenderesse reconnaît implicitement qu'un accord existe ou est en cours d'élaboration.

Elle fait valoir qu'en outre, même si l'accord gouvernemental n'a pas encore été inscrit comme tel dans un texte de loi, cet engagement a été pris dans un but de sécurité juridique en faveur des personnes se trouvant dans une situation similaire à la sienne, ayant demeuré durant une longue période sur le territoire et tissé des attaches sociales durables, de sorte que sa situation administrative précaire constituerait un cas humanitaire. Elle ajoute qu'ayant rompu tout lien avec son pays d'origine, un retour dans celui-ci serait particulièrement difficile. Elle reproche à la partie défenderesse d'avoir « *purement* » rejeté cet argument sans tenir compte des critères de régularisation annoncés par le gouvernement, ni des instructions, pourtant officialisées par le Ministre de l'Intérieur concernant le moratoire sur le traitement de ce type de dossiers, ni même l'annonce d'une circulaire mettant en oeuvre ces critères par la Ministre en charge de la politique de migration et d'asile, laquelle était prévue aux alentours du 20 mai 2008.

Elle invoque en outre qu'en tout état de cause, la partie défenderesse s'est fixée une ligne de conduite qu'elle se doit de tenir. Elle relève que le Conseil d'Etat a rappelé certains principes relatifs au devoir de bonne administration et cite un extrait d'un arrêt du Conseil d'Etat pour illustrer le fait qu'une régularisation puisse être fondée sur les critères énoncés dans une « *déclaration ministérielle* ». Elle sollicite à cet égard qu'il soit procédé par analogie.

Elle conclut dès lors que la décision attaquée intervient en violation des principes énoncés au moyen d'autant que la note de politique générale du 20 novembre 2008 de la Ministre de la Politique d'Asile et de Migration rappelle la position du ministère sur la question de la régularisation.

3. Discussion

3.1. A titre liminaire, 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 de séjour ou de résidence à l'étranger, et ce quels que puissent être par ailleurs les motifs mêmes pour lesquels le séjour est demandé. Le Conseil rappelle

encore 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.

3.2. Sur la première branche du moyen, le Conseil observe que la motivation de la décision attaquée révèle que la partie défenderesse a, de façon détaillée, répondu aux principaux arguments soulevés dans la demande d'autorisation de séjour de la partie requérante, à savoir le fait que la partie requérante s'occupe d'une personne âgée, son intégration, sa promesse d'embauche, la perte de ses attaches sociales nouées en Belgique et le programme du gouvernement en matière d'immigration. Le Conseil constate ensuite qu'en mentionnant dans l'acte litigieux que « *Les éléments invoqués ne constituent pas une circonstance exceptionnelle* » et en précisant ensuite les raisons pour lesquelles chacun d'entre eux ne constitue pas pareille circonstance, la partie défenderesse a procédé à un examen à la fois circonstancié et global des éléments présentés par la partie requérante pour justifier la recevabilité de sa demande d'autorisation de séjour.

Par ailleurs, l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 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. Ainsi, l'alinéa 2 de cette disposition 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.

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 les arrêts X, X et X du 28 mai 1985, et X et autres du 20 mars 1991), en sorte que la décision attaquée ne peut, en tant que telle, être considérée comme constituant une violation de l'article 8 de la CEDH.

Il convient de rappeler que l'intégration et les liens sociaux développés en Belgique ne constituent pas, en soi, des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et que l'obligation de retourner dans le pays d'origine pour y introduire une demande d'autorisation de séjour n'implique pas une rupture des relations familiales ou privées mais seulement un éventuel éloignement temporaire. Il en résulte qu'en principe, la mesure contestée ne constitue pas une ingérence disproportionnée dans la vie privée ou familiale de la partie requérante, celle-ci restant quant à elle en défaut d'établir *in concreto* le caractère déraisonnable ou disproportionné de l'ingérence ainsi occasionnée, particulièrement quant aux circonstances qui empêcheraient un retour temporaire dans son pays d'origine.

Le Conseil relève enfin que la partie défenderesse a estimé « *que l'obligation de retourner dans le pays d'où l'on vient n'est, dans son principe même, pas une exigence purement formelle ni disproportionnée par rapport au droit à la vie familiale et privée* » de sorte que la critique élevée en termes de requête, selon laquelle « *la décision attaquée ne démontre pas qu'un examen de l'ingérence portée à la vie privée a été pris en considération* », n'est pas établie.

La première branche n'est dès lors pas fondée.

3.3. Sur la deuxième branche du moyen ayant trait à l'application des nouveaux critères de régularisation annoncés par le gouvernement, le Conseil rappelle qu'aussi bien les notes gouvernementales que les notes de politique générale n'ont pas le caractère d'une norme de droit. La partie requérante ne peut dès lors reprocher à l'Etat belge, par l'intermédiaire de ses organes, d'appliquer les dispositions légales actuellement en vigueur et non un accord gouvernemental qui n'a pas été intégré dans l'arsenal juridique, la partie requérante précisant d'ailleurs elle-même en termes de requête qu'« *il n'est pas contesté que cette déclaration gouvernementale n'a aucune valeur contraignante actuellement (...)* ».

Ensuite, il n'est pas démontré que l'accord gouvernemental invoqué aurait, par lui-même, déterminé des critères ou lignes de conduite suffisamment clairs et précis en matière de régularisation pour que la partie requérante puisse s'en prévaloir sous l'angle de la sécurité juridique.

Le Conseil rappelle également que la légalité d'un acte administratif s'apprécie au jour où il a été pris et en fonction des éléments à la disposition de la partie défenderesse à ce moment. Il en résulte que de futures mesures de régularisation annoncées dans le cadre d'une déclaration gouvernementale ne sauraient avoir d'influence sur l'appréciation de la légalité de l'acte présentement attaqué.

La deuxième branche du moyen n'est en conséquence pas davantage fondée.

4. Débats succincts.

4.1. 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.

4.2. Le recours en annulation étant rejeté par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

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

Article unique

La requête en suspension et en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente juin deux mille dix par :

Mme M. GERGEAY,

Président F.F., juge au contentieux des étrangers,

Mme M. MAQUEST,

greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

M. MAQUEST.

M. GERGEAY.