

Arrêt

n° 219 688 du 11 avril 2019
dans l'affaire X / VII

En cause : 1. X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître K. VERSTREPEN
Rotterdamstraat 53
2060 ANTWERPEN**

contre:

l'Etat belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté, et désormais par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration

LA PRÉSIDENTE DE LA VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 avril 2012, par X, qui déclare être de nationalité arménienne, et X et X, dont la nationalité n'est pas mentionnée, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de rejet d'une demande d'autorisation de séjour, et de deux ordres de quitter le territoire, pris le 15 février 2012.

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 et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 11 février 2019 convoquant les parties à l'audience du 28 février 2019.

Entendu, en son rapport, N. RENIERS, présidente de chambre.

Entendu, en leurs observations, Me MAERTENS *loco Me* K. VERSTREPEN, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me S. ARKOULIS *loco Me* MATRAY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 30 juillet 2007, le premier requérant a introduit une demande de protection internationale auprès des autorités belges.

Le 25 juin 2010, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a refusé de lui reconnaître la qualité de réfugié et de lui accorder le statut de protection subsidiaire.

1.2. Le 4 décembre 2009, les requérants ont introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire belge, sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : la loi du 15 décembre 1980).

1.3. Le 21 octobre 2010, le Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après : le Conseil) a confirmé la décision, visée au point 1.1. (arrêt n° 49 945).

1.4. Le 25 mars 2011, la partie défenderesse a rejeté la demande d'autorisation de séjour, visée au point 1.2.

Le 15 février 2012, la partie défenderesse a retiré cette décision.

1.5. Le 15 février 2012, la partie défenderesse a, à nouveau, rejeté la demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois, visée au point 1.2., et, a pris un ordre de quitter le territoire, à l'encontre de chacun des deux premiers requérants. Ces décisions, qui leur ont été notifiées, le 9 mars 2012, constituent les actes attaqués et sont motivées comme suit :

- S'agissant de la décision de rejet d'une demande d'autorisation de séjour (ci-après : le premier acte attaqué) :

« *Les motifs invoqués sont insuffisants pour justifier une régularisation.*

La présente décision est prise en langue française, en application de l'article 51/4 §3 de la loi du 15 décembre 1980 [...] ; en effet, la demande de régularisation a été introduite alors que la procédure d'asile, en langue française, de l'intéressé était en cours.

A l'appui de sa demande d'autorisation de séjour, l'intéressé invoque l'instruction du 19.07.2009 concernant l'application de l'article 9.3 (ancien) et de l'article 9bis du 15.12.1980. Force est cependant de constater que cette instruction a été annulée par le Conseil d'état (C.E., 09 déc. 2009, n° 198.769 &C.E., 05 oct. 2011 n° 215.571). Par conséquent, les critères de cette instruction ne sont plus d'application.

Les intéressés invoquent la longueur de leur séjour sur le territoire depuis juillet 2007 ainsi que leur intégration qu'ils attestent par une volonté de travailler (contrat de travail de Monsieur), par une connaissance de la langue (attestations d'apprentissage du néerlandais), par la scolarité de l'enfant. Toutefois, il convient de souligner qu'on ne voit raisonnablement pas en quoi ces éléments justifieraient une régularisation : en effet, une bonne intégration dans la société belge et un long séjour sont des éléments qui peuvent, mais ne doivent pas entraîner l'octroi d'une autorisation de séjour (C.E. - Arrêt n°133.915 du 14 juillet 2004). Dès lors ces éléments ne peuvent constituer un motif suffisant pour justifier une régularisation de séjour dans le chef des intéressés.

Concernant la production d'un contrat de travail, il sied de rappeler que toute personne qui souhaite fournir des prestations de travail sur le territoire doit obtenir une autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente. Tel n'est pas le cas des intéressés qui ne disposent d'aucune autorisation de travail. Dès lors, même si la volonté de travailler est établie dans le chef des intéressés, il n'en reste pas moins que ceux-ci ne disposent pas de l'autorisation requise pour exercer une quelconque activité professionnelle.

Enfin, les requérants invoquent la scolarité de leur enfant afin de justifier une régularisation de leur séjour en Belgique. Il importe ici de rappeler l'arrêt du Conseil d'Etat : « considérant que le droit à l'éducation et à l'instruction n'implique pas automatiquement le droit de séjourner dans un autre Etat que le sien et ne dispense pas de se conformer aux règles en matière de séjour applicables dans le pays où l'on souhaite étudier (...) »(C.E. - Arrêt n°170.486 du 25 avril 2007).

Dès lors, conformément à la motivation reprise ci-dessus, aucun élément ne justifie une régularisation; la demande d'autorisation de séjour est donc rejetée. »

- S'agissant des ordres de quitter le territoire, pris à l'encontre de chacun des requérants (ci-après : les deuxième et troisième actes attaqués) :

« 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 du 15.12.80 – Article 7 al. 1,2°).

o Le requérant n'a pas été reconnu réfugié par décision de refus de reconnaissance du Conseil du Contentieux des Etrangers en date du 22.10.2010. »

1.6. Le 10 mai 2012, le Conseil a constaté le désistement d'instance des requérants à l'égard du recours introduit à l'encontre de la décision, visée au point 1.4. (arrêt n° 80 955).

2. Question préalable.

2.1. Dans sa note d'observations, la partie défenderesse soulève une exception d'irrecevabilité de la requête, en ce qu'elle émane de la troisième requérante, en raison de l'absence de représentation valable dans son chef.

2.2. La requête est en effet introduite par les trois requérants, sans que les deux premiers de ceux-ci prétendent agir au nom de la dernière, qui est mineure d'âge, en tant que représentants légaux de celle-ci.

La troisième requérante, née le 16 juillet 2004, n'accèdera à la majorité - qui est, selon les informations du Conseil, de dix-huit ans selon sa loi nationale, applicable en l'espèce en vertu des règles de droit international privé - que le 16 juillet 2022.

Le Conseil d'Etat a déjà jugé dans un arrêt du 29 octobre 2001 (CE n° 100.431 du 29 octobre 2001) que : « les conditions d'introduction d'un recours en annulation ou en suspension devant le Conseil d'état étant d'ordre public, il y a lieu d'examiner d'office la recevabilité rationae personae de la présente requête (...); que la requérante est mineure d'âge, selon son statut personnel, au moment de l'introduction de la requête (...) ; qu'un mineur non émancipé n'a pas les capacités requises pour introduire personnellement une requête au Conseil d'Etat et doit, conformément au droit commun, être représenté par son père, sa mère ou son tuteur ». Cet enseignement est transposable, *mutatis mutandis*, au recours introduit devant le Conseil.

2.3. Le recours est donc irrecevable, en ce qu'il est introduit par la troisième requérante, à défaut de capacité à agir dans son chef.

3. Exposé des moyens d'annulation.

3.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation « du principe de confiance légitime » (traduction libre du néerlandais).

Elles soutiennent qu'« En faisant valoir que les critères de l'instruction du 19 juillet 2009 relative à l'application de [l'ancien article 9, alinéa 3, et de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 (ci-après : l'instruction du 19 juillet 2009)] ne sont plus applicables et en ne tenant pas compte de ces critères dans l'appréciation de l'affaire, la partie défenderesse viole le principe de confiance légitime. [...] Toute personne ayant introduit une demande de régularisation entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009 pouvait, sur la base des décisions prises par le Secrétaire d'État à la Politique de migration et d'asile, à la suite de l'annulation par le Conseil d'État des instructions du 19 juillet 2009, considérer que les critères y énoncés seraient toujours appliqués à cette demande. [...] De même, dans la première décision du 25 mars 2011, en réponse à la demande des requérants, les critères de l'instruction du 19 juillet 2009 étaient encore intégralement appliqués. Cette décision a été retirée, ce qui a eu pour conséquence que les critères n'ont soudainement plus été appliqués dans la nouvelle décision du 15 février 2012. On peut difficilement appeler cela une ligne de conduite fixe du gouvernement. Il ressort de ce qui précède que la partie défenderesse mine les attentes légitimes des requérants en déclarant que les critères de l'instruction du 19 juillet 2009 ne s'appliquent pas, et en n'appliquant pas ces critères lors de l'appréciation de l'affaire. Cela va à l'encontre des garanties offertes par le Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile, en sorte que la partie défenderesse viole également le principe de confiance. En outre, ce principe de confiance est également violé par le fait que le Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile, dans les deux décisions prises dans l'affaire des requérants, applique parfois ou non les critères de l'instruction du 19 juillet 2009, de sorte qu'il n'est pas question d'une ligne de conduite fixe sur laquelle on peut se fonder. » (traduction libre du néerlandais).

3.2. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation « du principe de sécurité juridique » (traduction libre du néerlandais).

Elles font valoir que « Lorsque les requérants ont introduit une demande, le 4 décembre 2009, en vue d'obtenir une autorisation de séjour sur la base de l'article 9bis de la loi sur les étrangers, ils estimaient qu'ils remplissaient toutes les conditions d'admissibilité. Pour ce faire, ils se sont fondés sur les critères énoncés dans l'instruction de régularisation du 19 juillet 2009. Bien que cette instruction ait été annulée par le Conseil d'État le 9 décembre 2009, le Secrétaire d'État à la Politique de migration et d'asile a offert des garanties concernant l'application des critères de l'instruction du 19 juillet 2009. [...] En déclarant par la suite que les critères sur lesquels les requérants ont fondé leur demande ne s'appliquaient plus, la partie défenderesse a violé le principe de sécurité juridique. [...] au moment où les requérants ont introduit leur demande, il leur était impossible de prévoir que les critères de l'instruction du 19 juillet 2009 cesseraient soudainement de s'appliquer. Cela constitue une violation manifeste du principe de sécurité juridique, puisqu'il n'était pas possible pour ces derniers d'apprécier les conséquences de leur demande au moment où ils ont agi » (traduction libre du néerlandais).

3.3. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation « du principe d'égalité, tel que consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution » (traduction libre du néerlandais).

Elles font valoir que « Le principe d'égalité n'équivaut pas à une interdiction de discrimination : il n'impose pas un traitement identique. Conformément à la jurisprudence

constante de la Cour constitutionnelle, cela signifie seulement que toute différence de traitement doit être raisonnablement justifiable. Une justification de la différence de traitement est raisonnable si la distinction est faite sur la base d'un critère objectif. On verra plus loin que ce n'est pas le cas en l'espèce. Entre le 15 septembre 2009 et le 15 décembre 2009, il a été possible de déposer une demande de régularisation sur la base d'un ancrage local durable. Bien que l'instruction qui régit cette procédure d'exception ait été annulée par le Conseil d'État, les critères énoncés dans la présente instruction ont continué à s'appliquer en première instance lors de l'évaluation des demandes. Comme cela a déjà été expliqué plus haut, cela a également été explicitement confirmé par le Secrétaire d'État à la Politique de migration et d'asile. La partie défenderesse avait initialement appliqué les critères énoncés dans l'instruction du 19 juillet 2009 mais a, après un certain laps de temps, modifié sa méthode de travail en indiquant explicitement que les critères en question ne s'appliquaient plus (voir par exemple la motivation de la décision attaquée). Toutefois, cette méthode constitue une violation du principe d'égalité. La différence de traitement entre des demandes de régularisation similaires présentées dans le même délai ne peut être raisonnablement justifiée. Selon le moment où la partie défenderesse a évalué une affaire, les critères de la directive ont été appliqués ou non. Toutefois, l'ordre dans lequel les demandes (soumises dans le même délai) sont traitées est totalement arbitraire. La distinction dans l'appréciation n'est donc manifestement pas fondée sur un critère objectif, mais dépend du moment auquel l'affaire a été traitée, ce qui est totalement arbitraire » (traduction libre du néerlandais).

4. Discussion.

4.1. Sur les trois moyens, réunis, le Conseil rappelle qu'en ce qui concerne le bien-fondé d'une demande d'autorisation de séjour introduite sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, la partie défenderesse examine s'il existe des raisons d'autoriser l'étranger à séjourner plus de trois mois dans le Royaume. La disposition susmentionnée ne prévoyant aucun critère auquel le demandeur doit satisfaire, ni aucun critère menant à déclarer une demande d'autorisation de séjour (dans le même sens ; CE, 5 octobre 2011, n°215.571 et 1er décembre 2011, n° 216.651), la partie défenderesse dispose d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard.

Dans le cadre de son contrôle de légalité, il n'appartient pas au Conseil de substituer son appréciation à celle de la partie défenderesse mais uniquement de vérifier si celle-ci n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation (dans le même sens : CE, 6 juillet 2005, n° 147.344). Dans ce même cadre, il lui appartient notamment de vérifier si la partie défenderesse a respecté les obligations de motivation des actes administratifs qui lui incombent. Ainsi, 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'expliquer les motifs de ces motifs. 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. Cette 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, fût-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de la partie requérante.

4.2.1. En l'occurrence, il ressort de la motivation du premier acte attaqué que la partie défenderesse a pris en considération les éléments invoqués par les parties requérantes, dans leur demande d'autorisation de séjour, et a considéré, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, que ceux-ci ne pouvaient suffire à justifier la « *régularisation* » de leur situation administrative. Cette motivation n'est pas utilement contestée par les parties requérantes, qui se bornent, en substance, à reprocher à la partie défenderesse de ne pas avoir appliqué les critères de l'instruction du 19 juillet 2009. Cette instruction a toutefois été annulée par le Conseil d'Etat, dans un arrêt n°198.769 du 9 décembre 2009, qui a jugé en substance qu'elle méconnaissait l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, en édictant des conditions non prévues par ladite disposition. L'annulation d'un acte administratif (par le Conseil d'Etat) fait disparaître cet acte de l'ordonnancement juridique, avec effet rétroactif et cette annulation vaut *erga omnes*. L'arrêt d'annulation a une autorité absolue de chose jugée (C.E., 30 septembre 1980, n° 20.599).

Par ailleurs, s'il est vrai que le Secrétaire d'Etat à la politique de migration et d'asile, en charge à l'époque, s'est engagé publiquement à continuer à appliquer les critères tels que décrits dans l'instruction du 19 juillet 2009, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, le Conseil d'Etat a cependant estimé, dans un arrêt n° 215.571 du 5 octobre 2011, que l'application de cette instruction en tant que règle contraignante, à l'égard de laquelle la partie défenderesse ne dispose plus d'aucune possibilité d'appréciation, est contraire au pouvoir discrétionnaire dont celle-ci dispose sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

Par conséquent, dans le cadre de son contrôle de légalité, le Conseil ne peut avoir égard aux critères de ladite instruction, censée n'avoir jamais existé, et il ne saurait être fait grief à la partie défenderesse de ne pas les avoir appliqués en tant que tels.

4.2.2. Plus particulièrement, en ce que les parties requérantes semblent reprocher à la partie défenderesse d'avoir méconnu les principes de légitime confiance et de sécurité juridique, il découle de ce qui précède qu'il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir tenu compte de décisions qui appliqueraient l'instruction ou de ses engagements publics effectués dans le passé (selon lesquels elle continuerait à appliquer l'instruction en vertu de son pouvoir discrétionnaire). En effet, ces engagements et décisions de l'autorité administrative ne peuvent fonder une attente légitime dans le chef des administrés, dès lors qu'ils entendent confirmer une instruction jugée illégale par le Conseil d'Etat.

Les arguments développés, en termes de requête, selon lesquels « [...] dans la première décision du Secrétaire d'État à la Politique de migration et d'asile, du 25 mars 2011, en réponse à la demande des requérants, les critères de l'instruction du 19 juillet 2009 étaient toujours pleinement appliqués. Cette décision a été retirée, ce qui a eu pour conséquence que les critères n'ont soudainement plus été appliqués dans la nouvelle décision du 15 février 2012. On peut difficilement appeler cela une ligne de conduite fixe du gouvernement. [...] » et « [C]e principe de confiance est également violé par le fait que le Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile, dans les deux décisions prises dans l'affaire des requérants, applique parfois ou non les critères de l'instruction du 19 juillet 2009, de sorte qu'il n'est pas question d'une ligne de conduite fixe sur laquelle on peut se fonder » (traduction libre du néerlandais), n'énervent en rien les considérations qui précèdent. En effet, à supposer, en tout état de cause, que le premier acte attaqué

décision soit annulé par le Conseil –*quod non in specie* -, la partie défenderesse ne pourrait examiner la demande des requérants, visée au point 1.2. du présent arrêt, à l'aune des critères de l'instruction précitée sous peine de violer l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt n°198.769 du 9 décembre 2009 du Conseil d'Etat.

4.2.3. Enfin, les parties requérantes allèguent une violation du principe d'égalité, ainsi qu'une différence de traitement non justifiée de la part de la partie défenderesse, laquelle aurait régularisé la situation de plusieurs personnes dans les mêmes conditions. Elles restent néanmoins en défaut de démontrer *in concreto* qu'elles auraient fait l'objet d'un tel traitement - basée sur un critère de différenciation non susceptible de justification objective et raisonnable - avec un autre demandeur se trouvant dans une situation comparable à la leur, en sorte qu'elles ne sont pas fondées, en l'espèce, à se prévaloir d'un tel grief. En effet, les observations des parties requérantes sur ce point ne sont étayées d'aucun élément concret. Restant en défaut d'indiquer en quoi leur situation serait en tous points comparable à celle de personnes qui auraient effectivement été régularisées sur la base de cette instruction, leurs allégations relèvent dès lors de la pure hypothèse et ne peuvent être prises en compte dans le cadre du présent contrôle de légalité.

4.2.4. Il résulte de ce qui précède qu'il ne peut être reproché à la partie défenderesse d'avoir violé les dispositions précitées, ni les principes de sécurité juridique et de légitime confiance.

4.3. Aucun des moyens ne peut être tenu pour fondé.

4.4. Quant aux ordres de quitter le territoire, qui constituent les deuxième et troisième actes attaqués par le présent recours, les parties requérantes n'exposent ni ne développent aucun moyen spécifique à leur encontre. Aucun motif n'apparaît donc susceptible d'entraîner l'annulation de ces actes.

5. Débats succincts.

5.1. 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.

5.2. 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 annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le onze avril deux mille dix-neuf par :

Mme N. RENIERS, Présidente de chambre,

Mme N. SENGEGERA, Greffière assumée.

La greffière, La Présidente,

N. SENGEGERA

N. RENIERS