



Arrêt

**n° 241 197 du 18 septembre 2020
dans l'affaire X / VII**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître C. LEJEUNE
Rue Berckmans 83
1060 BRUXELLES**

contre:

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative et désormais par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA VIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 mai 2015, par X, qui déclare être de nationalité guinéenne, tendant à la suspension et l'annulation d'une décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour en qualité d'étudiant, prise le 3 février 2015.

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.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 31 juillet 2020 convoquant les parties à l'audience du 17 septembre 2020.

Entendu, en son rapport, N. CHAUDHRY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me I. ZELLIT, *loco* Me C. LEJEUNE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me G. VAN WITZENBURG, *loco* Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. La requérante est arrivée en Belgique le 16 décembre 2013. Le lendemain, elle a introduit une demande d'asile auprès des autorités belges. Cette procédure s'est clôturée négativement, aux termes de l'arrêt du Conseil de céans n° 130 158 du 25 septembre 2014.

1.2. Le 27 février 2014, la partie défenderesse a pris, à l'égard de la requérante, un ordre de quitter le territoire – demandeur d'asile (annexe 13quinquies). Cette décision n'apparaît pas avoir été entreprise de recours.

1.3. Par courrier daté du 4 septembre 2014, la requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour, en qualité d'étudiante, sur la base de l'article 58 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).

1.4. Le 3 février 2015, la partie défenderesse a pris, à l'égard de la requérante, une décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour en qualité d'étudiante. Cette décision, qui lui a été notifiée le 27 avril 2015, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« *MOTIVATION :*

L'intéressée se trouve en séjour irrégulier ; en effet, un ordre de quitter le territoire (annexe 13 quinquies) a été pris à son encontre en date du 27 février 2014. Il introduit, via son avocat, la présente requête en application de l'article 9bis. L'avocat prétend que l'intéressée sous annexe 35 valable jusqu'au 20 octobre 2014 est en séjour régulier ; or, une annexe 35 n'est pas un titre de séjour. En vertu du §1^{er} de l'article 9bis, elle est donc tenue de se prévaloir de circonstances exceptionnelles et de démontrer qu'il lui est impossible ou particulièrement difficile de retourner demander l'autorisation de séjour à partir de son pays d'origine ou de son pays de résidence à l'étranger en application de l'article 9§2.

Or dans sa demande, l'intéressée n'invoque aucune circonstance exceptionnelle justifiant l'introduction de sa demande directement en Belgique.»

2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un premier moyen, tiré de la violation des articles 9, 39/70 et 58 de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : l'arrêté royal du 8 octobre 1981), des articles 28 et 191 de la Constitution, de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), de l'article 14.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), des articles 7 et 39 de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (ci-après : la directive 2005/85/CE), de l'article 46§5 de la directive 2013/32/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (ci-après : la directive 2013/32/UE), du « principe général de primauté du droit de l'Union dégagé par la Cour de Justice des Communautés Européennes dès l'arrêt du 15 juillet 1964, Flaminio Costa contre Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (Costa contre Enel) » et du « principe général de hiérarchie des normes, notamment déduit de l'art. 159 de la Constitution ».

Rappelant que « L'article 58 dernier alinéa de [la loi du 15 décembre 1980] prévoit que l'autorisation de séjourner plus de trois mois dans le Royaume en qualité d'étudiant peut être demandée par l'étranger selon les modalités fixées par le Roi en exécution de l'article 9, alinéa 2 » et que « Cette dernière disposition énonce que cette autorisation doit être demandée par l'étranger auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger, sauf dérogations prévues par un traité international, par une loi ou par un arrêté royal », elle développe un argumentaire tendant à démontrer que « le fait pour un étranger demandeur d'asile en recours de se trouver autorisé à demeurer sur le territoire sous couvert d'une annexe 35 constitue pareille *dérogation* ». S'appuyant sur la teneur de certaines des dispositions visées au moyen et sur de la jurisprudence du Conseil d'Etat, elle déduit que « Primo, l'étranger sous annexe 35, sans être autorisé au séjour, n'est pas en séjour illégal ; Secundo, que l'annexe 13 quinquies qui lui a antérieurement été notifiée est tantôt implicitement retirée tantôt suspendue jusqu'à son éventuelle « prolongation » par le Conseil du contentieux des étrangers ; Tertio, que l'étranger n'est pas tenu de quitter le territoire durant l'examen de son recours ». Elle développe ensuite des considérations théoriques dont il découle, à son estime, que « l'étranger autorisé à demeurer sur le territoire bénéficie du droit d'y introduire une autorisation de séjour », ce qui « constitue une dérogation à l'obligation d'introduire cette demande depuis l'étranger, au sens de l'article 58 de la loi du 15 décembre 1980 ». Elle soutient que « En considérant l'inverse, l'acte attaqué viole les dispositions et principes visés au moyen », et considère que « Le cas éventuellement échéant, il conviendra d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne comme exposé au dispositif du présent recours », à savoir la question suivante : « le droit de l'Union, et singulièrement les 14.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 7 et 39 de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales

concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ainsi que 46§5 de la directive 2013/32/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la pratique nationale suivant laquelle un demandeur d'asile en cours de procédure de recours à l'encontre de la décision administrative lui déniant ce statut et autorisé à demeurer sur le territoire de l'Etat membre jusqu'à ce qu'il soit statué sur ce recours ne puisse durant ce délai bénéficier du droit de solliciter de cet Etat membre l'autorisation de son séjour à un autre titre, et singulièrement en qualité d'étudiant, sauf à justifier de circonstances exceptionnelles qui empêchent ou rendent particulièrement difficile son retour dans son pays d'origine ou dans un autre Etat dans lequel il est autorisé au séjour pour y lever cette autorisation ? ».

2.2. La partie requérante prend un second moyen, tiré de la violation du « principe général de respect des droits de la défense, ayant notamment trouvé une application particulière à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », du principe général de respect du contradictoire, et du principe « audi alteram partem ».

Constatant que « l'acte attaqué n'a pas été précédé d'une audition de la requérante, sous quelque forme que ce soit, ou de la possibilité pour elle de faire valoir ses moyens de défense à l'encontre d'un projet de décision en ce sens », elle développe un exposé théorique relatif, en substance, au droit d'être entendu, et reproduit de larges extraits des arrêts C-277/11 et C-383/13 de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE). Elle soutient qu'« une mesure d'irrecevabilité d'une demande de séjour en qualité d'étudiant constitue indéniablement une mesure défavorable qui nécessite que l'étranger soit entendu, ou à tout le moins ait l'occasion de faire valoir ses moyens de défense, préalablement à l'adoption de la décision », et reproche à la partie défenderesse d'avoir violé les dispositions et principes visés au moyen « en s'abstenant de permettre à la partie requérante d'être entendue avant qu'elle ne reçoive pareille décision ».

3. Discussion.

3.1.1. Sur le premier moyen, le Conseil rappelle, à titre liminaire, que, selon une jurisprudence administrative constante, l'exposé d'un « moyen de droit » requiert non seulement de désigner la règle de droit qui serait violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué.

Le Conseil constate qu'en l'occurrence, la partie requérante s'abstient d'expliquer de quelle manière l'acte attaqué violerait le « principe général de primauté du droit de l'Union » et le « principe général de hiérarchie des normes ». Il en résulte que le premier moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces principes.

Par ailleurs, le Conseil ne peut que constater qu'il n'aperçoit pas l'intérêt de la partie requérante à l'invocation des articles 7 et 39 de la directive 2005/85/CE et de l'article 46§5 de la directive 2013/32/UE, dès lors qu'elle ne prétend nullement que ces dispositions desdites directives auraient un effet direct, n'auraient pas été transposées dans le droit interne, ou l'auraient été de manière incorrecte.

3.1.2. Sur le reste du premier moyen, le Conseil rappelle, tout d'abord, que l'étranger qui désire introduire, depuis la Belgique, une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois pour y faire des études, doit se conformer aux prescriptions de l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980, disposant, notamment, qu'une dérogation au principe, rappelé dans l'article 9 de la même loi, selon lequel une demande d'autorisation de séjour doit être introduite auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge dans le pays d'origine ou dans le pays où l'étranger est autorisé au séjour, ne peut être admise que « § 1^{er} - Lors de circonstances exceptionnelles et à la condition que l'étranger dispose d'un document d'identité [...] ».

Il souligne, ensuite, que, si l'article 25/2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 comporte des dispositions complémentaires et déroatoires disposant que « § 1^{er} - L'étranger déjà admis ou autorisé à séjourner dans le Royaume pour trois mois au maximum conformément au Titre I, Chapitre II de la loi, ou pour plus de trois mois, qui démontre :

[...]

2° [...] qu'il réunit les conditions fixées par la loi ou par un arrêté royal, afin d'être autorisé au séjour de plus de trois mois dans le Royaume à un autre titre, peut introduire une demande d'autorisation de séjour sur cette base auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne. [...] », le champ d'application

personnel de cette disposition vise toutefois précisément et strictement « *L'étranger déjà admis ou autorisé à séjourner dans le Royaume pour trois mois au maximum [...] ou pour plus de trois mois* ».

Il s'ensuit que l'étranger qui ne réunit pas la condition d'être « *déjà admis ou autorisé à séjourner dans le Royaume* » requise pour bénéficier des dispositions, précitées, de l'article 25/2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, reste, s'il souhaite introduire sa demande d'autorisation de séjour depuis la Belgique, soumis aux dispositions générales de la loi du 15 décembre 1980 dont, notamment, celles édictées par l'article 9bis de cette loi, et, partant, à la nécessité de démontrer l'existence, dans son chef, de circonstances exceptionnelles constituant un obstacle à l'introduction de sa demande auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge dans son pays d'origine ou le pays où il est autorisé au séjour.

Ces circonstances exceptionnelles, qui ne sont pas définies légalement, ne sont pas des circonstances de force majeure. Partant, il appartient à l'autorité d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, le caractère exceptionnel des circonstances alléguées par l'étranger, étant entendu que l'examen de la demande sous deux aspects, celui de la recevabilité et celui du fond, n'exclut nullement qu'un même fait soit à la fois une circonstance exceptionnelle permettant l'introduction de la demande en Belgique et un motif justifiant l'octroi de l'autorisation de séjour.

Si le Ministre ou son délégué, dans l'examen des circonstances exceptionnelles, dispose d'un très large pouvoir d'appréciation auquel le Conseil ne peut se substituer, il n'en est pas moins tenu de motiver sa décision et de la justifier en tenant compte de tous les éléments propres au cas qui lui est soumis.

Le Conseil rappelle, par ailleurs, qu'il est compétent pour exercer un contrôle de la légalité des décisions administratives attaquées et qu'il ne lui appartient nullement, dans ce cadre, de se prononcer sur l'opportunité de décisions qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du Ministre compétent. Le contrôle de légalité que le Conseil exerce doit se limiter à vérifier si l'autorité administrative qui a pris les décisions attaquées 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 ses décisions, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

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'explicitier les motifs de ses 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 les parties requérantes, mais n'implique que l'obligation d'informer celles-ci des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous réserve toutefois que la motivation réponde, fut-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de la partie requérante.

3.1.3. En l'occurrence, le Conseil constate que le raisonnement de la partie requérante, selon lequel, en substance, la requérante serait autorisée à demeurer en Belgique en raison de la délivrance d'une « annexe 35 », et ne devrait dès lors pas démontrer l'existence dans son chef de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, repose sur une prémisse erronée.

En effet, le Conseil observe que, si l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 prévoit que lorsqu'« *un recours de pleine juridiction est introduit auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers conformément à la procédure ordinaire, [...] l'administration communale délivre à l'intéressé un document conforme au modèle figurant à l'annexe 35, sur instruction du ministre ou de son délégué, si ce recours est dirigé contre une décision qui entraîne l'éloignement du Royaume* », ce document ne peut toutefois, depuis sa modification par l'arrêté royal du 17 août 2013, être assimilé à un titre de séjour. Dans sa version applicable depuis le 1^{er} septembre 2013 – date d'entrée en vigueur de ce dernier arrêté –, il mentionne en effet explicitement que l'étranger visé n'est ni admis, ni autorisé au séjour, mais peut demeurer sur le territoire du Royaume dans l'attente d'une décision du Conseil de céans.

L'arrêt n°226.683 du Conseil d'Etat, auquel la partie requérante se réfère, n'est pas pertinent en l'espèce, dès lors qu'il concerne un cas dans lequel le document délivré était conforme au modèle figurant à l'annexe 35 de l'arrêt royal du 8 octobre 1981, dans sa version antérieure à la modification y apportée par l'arrêt royal du 17 août 2013, *quod non* en l'espèce.

Quant à la référence à l'arrêt n° 229.317 du Conseil d'Etat, le Conseil relève, à la suite de la partie défenderesse dans sa note d'observations, que la partie requérante en opère une lecture à tout le moins partielle. En effet, s'il ressort de l'arrêt précité que si « la disposition attaquée [à savoir l'article 31 de l'arrêt royal du 17 août 2013 modifiant l'arrêt royal du 8 octobre 1981, ayant remplacé l'annexe 35 prévue par l'arrêt royal précité du 8 octobre 1981] ne prévoit pas que les étrangers, visés à l'article 39/70 de la loi du 15 décembre 1980, sont en situation de séjour illégal », il en ressort également que cette même disposition « précise que le requérant devant le Conseil du contentieux des étrangers n'est ni admis, ni autorisé au séjour mais qu'il peut demeurer sur le territoire du Royaume dans l'attente d'une décision de cette juridiction ».

Il résulte de ce qui précède que si la délivrance d'une annexe 35 à la requérante permet à celle-ci de « demeurer sur le territoire du Royaume », cette dernière n'est cependant pas pour autant « admise ou autorisée » au séjour en Belgique au sens de l'article 25/2 de l'arrêt royal du 8 octobre 1981, susmentionné.

Dans la mesure où l'annexe 35 dont se prévaut la requérante ne constitue pas un titre l'autorisant au séjour, la demande d'autorisation de séjour introduite par cette dernière, visée au point 1.3., relève donc du champ d'application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, et non de celui des articles 58 et suivants de la même loi. Partant, il appartenait à la partie requérante de démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles dans le chef de la requérante. Or, force est de constater que la partie défenderesse a considéré à cet égard, dans la motivation de l'acte attaqué, que « *dans sa demande, l'intéressée n'invoque aucune circonstance exceptionnelle justifiant l'introduction de sa demande directement en Belgique* », ce que la partie requérante ne conteste nullement, en telle sorte que ce motif doit être considéré comme établi.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'argumentation de la partie requérante ne peut être suivie. En pareille perspective, force est de constater que la partie requérante ne démontre pas son intérêt à solliciter du Conseil qu'il pose une question préjudicielle à la CJUE.

3.2. Sur le second moyen, s'agissant de la violation alléguée de l'article 41 de la Charte, le Conseil relève que la Cour de Justice de l'Union européenne a indiqué, dans un arrêt C-166/13, rendu le 5 novembre 2014, qu'« *il résulte clairement du libellé de l'article 41 de la Charte que celui-ci s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union [...]. Partant, le demandeur d'un titre de séjour ne saurait tirer de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte un droit d'être entendu dans toute procédure relative à sa demande* » (§ 44).

Au vu de ce qui précède, le moyen est donc irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 41 de la Charte.

Par ailleurs, s'agissant de la violation alléguée du principe général de bonne administration que traduit l'adage « *audi alteram partem* », le Conseil rappelle qu'il s'agit d'« un principe qui impose à l'administration qui désire prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure; que ce principe rencontre un double objectif : d'une part, permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause et, d'autre part, permettre à l'administré de faire valoir ses moyens compte tenu de la gravité de la mesure que ladite autorité s'apprête à prendre à son égard (...) » (en ce sens, C.E. (13e ch.), 24 mars 2011, Hittelet, Y., no 212.226). Le Conseil entend préciser quant à ce que l'administration « (...) doit, à tout le moins, informer l'intéressé de la mesure envisagée et lui donner la possibilité de s'expliquer » (en ce sens, C.E. (8e ch.), 5 mai 2010, Gonthier, M., no 203.711).

En l'espèce, le Conseil constate que la partie requérante, dans sa demande d'autorisation de séjour, a eu tout le loisir de faire valoir ses arguments à l'appui de celle-ci, et, au besoin, de les actualiser, de sorte qu'elle ne peut prétendre ne pas avoir eu l'occasion de faire valoir ses arguments au cours de la procédure administrative.

En tout état de cause, le Conseil constate que la partie requérante reste en défaut de préciser, dans sa requête, les éléments complémentaires qu'elle aurait pu faire valoir si cette possibilité lui avait été donnée. En effet, force est de constater que la partie requérante n'identifie nullement *in concreto* les éléments qui auraient pu faire aboutir la procédure administrative à un résultat différent, de sorte que le Conseil ne perçoit pas l'intérêt de la partie requérante à soulever la violation du droit à être entendu.

3.3. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'aucun des deux moyens ne peut être tenu pour fondé.

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 dix-huit septembre deux mille vingt par :

Mme N. CHAUDHRY, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

M. A.D. NYEMECK, greffier.

Le greffier, La présidente,

A.D. NYEMECK

N. CHAUDHRY