

Arrêt

n° 301 974 du 21 février 2024
dans l'affaire X / I

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maîtres D. ANDRIEN et M. GREGOIRE
Mont-Saint-Martin 22
4000 LIEGE

contre:

l'Etat belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

LE PRÉSIDENT DE LA 1^{ère} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 août 2023, par X qui déclare être de nationalité togolaise, tendant à la suspension et l'annulation de la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, prise le 19 juin 2023.

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 la demande et le consentement à recourir à la procédure purement écrite en application de l'article 39/73-2 de la loi précitée.

Vu l'ordonnance du 4 septembre 2023 selon laquelle la clôture des débats a été déterminée au 13 septembre 2023.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le requérant a déclaré être arrivé sur le territoire le 11 décembre 2011.

1.2. Le 12 décembre 2011, le requérant a introduit une demande de protection internationale auprès des autorités belges. Cette procédure s'est clôturée négativement par l'arrêt n°119 220 prononcé par le Conseil le 20 février 2014.

1.3. Le 20 février 2014, le requérant a introduit une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 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 11 octobre 2016, la partie défenderesse a déclaré cette demande irrecevable. Le recours introduit contre cette décision auprès du Conseil a été rejeté par l'arrêt n°219 377 prononcé le 2 avril 2019.

Le 10 novembre 2016, l'administration communale de Neupré a pris un ordre de quitter le territoire (annexe 12) à l'encontre du requérant.

1.5. Le 23 octobre 2018, la partie défenderesse a pris à l'encontre du requérant un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement ainsi qu'une interdiction d'entrée. Le recours introduit auprès du Conseil a été rejeté par l'arrêt n°219 378 du 2 avril 2019.

1.6. Le 18 mars 2020, le requérant a introduit une nouvelle demande de protection internationale auprès des autorités belges. Cette demande s'est clôturée négativement par l'arrêt n°268 030 prononcé par le Conseil le 8 février 2022.

1.7. Le 19 janvier 2020, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement à l'encontre du requérant. Le recours introduit contre cette décision a été rejeté par l'arrêt n°276 814 du 1^{er} septembre 2022.

1.8. Le 27 décembre 2021, le requérant a introduit une nouvelle demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. Cette demande a été complétée le 14 janvier 2022.

1.9. Le 19 juin 2023, la partie défenderesse a déclaré la demande visée au point 1.7 irrecevable. Cette décision, qui lui a été notifiée le 10 juillet 2023, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

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

Le requérant invoque le fait qu'il est arrivé en Belgique en décembre 2011 et qu'il y est bien intégré. Il précise qu'il est très apprécié par les personnes qui ont croisé sa route, qu'il maîtrise parfaitement le français car il s'agit de sa langue maternelle et qu'il a suivi une formation pour apprendre le néerlandais. Pour appuyer ses dires à cet égard, l'intéressé produit plusieurs documents dont une attestation reprenant les résultats (sic) obtenus après le suivi d'un cours de néerlandais et des témoignages.

Cependant, s'agissant de la longueur du séjour du requérant en Belgique et de son intégration dans le Royaume, il est à relever que ces éléments ne sont pas révélateurs d'une impossibilité de retourner, au moins temporairement, au pays d'origine pour introduire une nouvelle demande d'autorisation de séjour pour l'examen de laquelle ces éléments seront évoqués (C.E., 13.08.2002, arrêt n°109.765). En effet, un séjour prolongé en Belgique ne fait nullement obstacle à un retour du requérant au pays d'origine ou de résidence à l'étranger. Et, le fait d'avoir développé des attaches sur le territoire belge est la situation normale de toute personne dont le séjour dans un pays s'est prolongé, et ne présente pas un caractère exceptionnel. Les éléments invoqués par le requérant n'empêchent donc nullement un éloignement en vue de retourner au pays d'origine ou de résidence à l'étranger pour y solliciter l'autorisation de séjour requise. Rappelons également que le Conseil du Contentieux des Etrangers a déjà jugé que « ni une bonne intégration en Belgique ni la longueur du séjour de l'intéressé ne constituent, à eux seuls, des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 précitée dans la mesure où la partie requérante reste en défaut de démontrer en quoi ces éléments empêcheraient la réalisation d'un ou plusieurs déplacements temporaires à l'étranger en vue d'y lever l'autorisation requise. Il a été jugé que « Il est de jurisprudence que le long séjour et l'intégration en Belgique sont des motifs de fond et ne sont pas en soi un empêchement à retourner dans le pays d'origine pour y introduire la demande d'autorisation; que ce sont d'autres circonstances survenues au cours de ce séjour qui, le cas échéant, peuvent constituer un tel empêchement. » (C.E., arrêt n° 177.189 du 26 novembre 2007) » (C.C.E. arrêt n° 244 977 du 26.11.2020). Compte tenu des éléments développés ci-avant, aucune circonstance exceptionnelle n'est établie, l'intéressé ne démontrant pas à tout le moins qu'il lui est particulièrement difficile de retourner temporairement au pays d'origine ou de résidence à l'étranger afin d'y lever l'autorisation de séjour requise.

L'intéressé invoque également, au titre de circonstance exceptionnelle, son intégration professionnelle. Il indique qu'il a exercé de nombreux jobs lors de ces dix dernières années, qu'il est très apprécié de ses employeurs et qu'il ne souhaite pas être une charge financière pour l'Etat belge. Il joint différents contrats de travail et fiches de paie ainsi que des témoignages de ses employeurs. A ce sujet, le Conseil rappelle que « non seulement l'existence de relations professionnelles dans le chef d'un demandeur ne constitue pas en soi une circonstance exceptionnelle (dans le même sens : C.E., arrêt n°157.962 du 26 avril 2006), mais encore même l'exercice d'un quelconque travail, sans posséder les autorisations requises à cet effet (dans le même sens : C.E., arrêt n°22.864 du 15 septembre 2003) ne doit pas être analysé comme une circonstance exceptionnelle empêchant ou rendant particulièrement difficile un retour dans le pays d'origine ». (C.C.E. arrêt n° 226 619 du 25.09.2019).

Rappelons encore que l'intéressé a été autorisé à exercer une activité professionnelle uniquement dans le cadre de sa demande de protection internationale. Or, la dernière est clôturée depuis le 11.02.2022, date de la décision négative du Conseil du Contentieux des Etrangers. L'intéressé ne bénéficie donc plus de la possibilité de travailler. Quant à la volonté de travailler afin de ne pas dépendre des pouvoirs publics, bien que cela soit tout à son honneur, cet élément ne constitue pas, à lui seul, une circonstance exceptionnelle au sens de l'article 9bis. En effet, on ne voit pas en quoi il empêcherait la réalisation d'un ou plusieurs déplacements temporaires à l'étranger en vue d'y lever l'autorisation requise. Au vu de ce qui précède, aucune circonstance exceptionnelle n'est établie.

Par ailleurs, l'intéressé invoque, au titre de circonstance exceptionnelle, le respect de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. 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. 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., arrêt n° 112 863 du 26.11.2002). Rappelons également que « le Conseil d'Etat et le Conseil de céans ont déjà jugé que « le droit au respect à la vie privée et familiale consacré par l'article 8, alinéa 1er, de la [CEDH] peut être expressément circonscrit par les Etats contractants dans les limites fixées par l'alinéa 2 du même article. La loi du 15 décembre 1980 est une loi de police qui correspond aux prévisions de cet alinéa. Il s'ensuit que l'application de cette loi n'emporte pas en soi une violation de l'article 8 de la [CEDH]. Cette disposition autorise donc notamment les Etats qui ont signé et approuvé la Convention à soumettre la reconnaissance du droit à la vie privée et familiale à des formalités de police. Le principe demeure en effet que les Etats conservent le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non nationaux et que les Etats sont ainsi habilités à fixer des conditions à cet effet. L'article 8 de la [CEDH] ne s'oppose pas à ce que les Etats fixent des conditions pour l'entrée des étrangers sur leur territoire. L'exigence imposée par l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 d'introduire en principe la demande auprès du poste diplomatique belge dans le pays d'origine, 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 tout en réservant la décision sur le fondement même de la demande d'être autorisé à séjourner de plus de trois mois. Par ailleurs, en ce qui concerne la proportionnalité, si rigoureuses que puissent paraître les conséquences d'une séparation prématurée pour celui qui aspire à un séjour, elles ne sauraient être jugées disproportionnées au but poursuivi par le législateur lorsque la personne intéressée a tissé ses relations en situation irrégulière, de telle sorte qu'elle ne pouvait ignorer la précarité qui en découlait » (C.E., arrêt n° 161.567, 31 juillet 2006 ; dans le même sens : CCE, arrêt n° 12.168, 30 mai 2008)» (C.C.E. arrêt n°225 156 du 23.08.2019). Compte tenu des éléments développés ci-avant, aucune circonstance exceptionnelle n'est établie.

Enfin, le requérant spécifie qu'il n'a pas encouru de condamnation justifiant un danger pour l'ordre public. Il joint à ce sujet une copie de son extrait du casier judiciaire. Quant au fait qu'il n'ait jamais commis de délit ou de faute, cet élément ne constitue pas raisonnablement une circonstance exceptionnelle empêchant ou rendant difficile un retour temporaire vers le pays étant donné que ce genre de comportement est attendu de tout un chacun. Soulignons toutefois que le fait de résider illégalement en Belgique constitue une infraction à la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Compte tenu des éléments développés ci-avant, aucune circonstance exceptionnelle n'est établie, l'intéressée ne démontrant pas à tout le moins qu'il lui est particulièrement difficile de retourner temporairement au pays d'origine ou de résidence à l'étranger afin d'y lever l'autorisation de séjour requise. »

2. Exposé du moyen d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la « Violation des articles 5,6, 12.1 et 13 de la directive 2008/115/CE lus avec ses 6ème et 24ème considérants, 10, 11 et 22 de la Constitution, 7, 9bis, 62 §2 et 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers, lus en conformité avec les articles précités de la directive retour, ainsi que du principe prohibant l'arbitraire administratif, des principes d'égalité, de non-discrimination et de sécurité juridique, ainsi que des principes généraux du droit de l'Union européenne prescrivant que les décisions prises doivent l'être au cas par cas et tenir compte de critères objectifs, de l'absence de base réglementaire et du principe de proportionnalité ».

2.2. Dans une première branche, elle fait valoir que « Toute décision administrative doit avoir une base non seulement légale, mais réglementaire; il s'agit d'une question d'ordre public (Cassation, 24 février 2021, P.20.0965.F et 16 février 2015, S.13.0038.F ; Conseil d'Etat, arrêts 126.565 du 18 décembre 2003 et 77.062 du 20 novembre 1998). Suivant le rapport au Roi de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 (supplément du MB du 27 octobre 1981) : « C. Le principal objectif de la loi du 15 décembre 1980 a été de dissiper les obscurités et les incertitudes accompagnant l'interprétation de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers et de préciser les droits et les obligations de l'étranger. Corrélativement, le même souci a été, lors de l'élaboration de l'arrêté royal, d'éviter au maximum de créer des situations ambiguës génératrices d'insécurité juridique. Dans cette optique, les multiples garanties organisées par la loi ont été matérialisées par la remise à l'étranger de divers documents dont les modèles ont été repris en annexe de l'arrêté royal... E. Annexes ...En ce qui concerne les autres annexes, elles s'inscrivent dans l'esprit de la loi en matérialisant les diverses garanties qui y sont organisées. Il est ainsi répondu notamment au prescrit des articles 62 et 63 de la loi qui prévoit la motivation des décisions administratives, la notification de ces décisions par la remise d'une copie à l'étranger ainsi que l'indication des recours prévus par la loi ». La sécurité juridique n'est pas assurée si l'Etat est libre de mettre fin au séjour sur base d'un modèle créé selon son inspiration du moment. En l'espèce, l'acte attaqué n'est rédigé sur le modèle d'aucune annexe à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 et n'a donc aucune base réglementaire. La décision est illégale pour ce motif ».

2.3. Dans une deuxième branche, elle fait valoir que « Suivant l'article 9 bis § 1er de la loi du 15 décembre 1980 : « Lors de circonstances exceptionnelles et à la condition que l'étranger dispose d'un document d'identité, l'autorisation de séjour peut être demandée auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne, qui la transmettra au Ministre ou à son délégué. Quand le Ministre ou son délégué accorde l'autorisation de séjour, celle-ci sera délivrée en Belgique ». Selon la décision, le long séjour, l'intégration, les liens affectifs et sociaux, le travail passé et potentiel ... ne constituent pas des circonstances exceptionnelles, « ce sont d'autres circonstances...la volonté de travailler ne constitue pas à lui seul une circonstance exceptionnelle... ». Cependant, la décision n'indique pas quelles sont ces circonstances, se contentant d'affirmer que toutes celles invoquées par le requérant ne permettent pas de faire droit à la demande, méconnaissant à tout le moins l'article 62§2 de la loi. L'article 9bis diffère des autres dispositions de la loi sur les étrangers qui énoncent clairement les conditions positives à remplir pour revendiquer les statuts qu'elles régissent : - article 9ter (séjour médical)- articles 10 et 12bis (regroupement familial avec regroupant non européen) - articles 40 (ressortissants européens) - articles 40bis et 40ter (regroupement familial avec belges et européens) - articles 48/3 et 48/4 (asile et protection subsidiaire) - article 58 (étudiant). Cette différence, qui se répercute dans la décision attaquée, méconnaît les principes d'égalité et de non-discrimination, puisque le requérant ne peut comprendre quel critère prévisible et objectif il aurait pu invoquer pour obtenir une réponse positive. Dans son avis 39.718/AG, le Conseil d'Etat est bien conscient de l'insécurité juridique que contient l'article 9bis de la loi sur les étrangers : « 1.5.1. À la seule exception de l'hypothèse expressément réglée par l'article 9ter, nouveau, de la loi du 15 décembre 1980, et sous réserve des circonstances expressément exclues à l'article 9bis, § 2, nouveau, de la loi, la notion de «circonstances exceptionnelles», reprise de l'actuel article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, n'est toujours pas définie de manière positive par le texte en projet et peut donc viser un nombre indéfini d'hypothèses, comme c'est le cas, actuellement, en application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980. S'il est permis de considérer que l'article 9bis, nouveau, de la loi du 15 décembre 1980, permettra, dans un certain nombre de cas (ceux énumérés au paragraphe 2), de limiter, comme le relève l'exposé des motifs, «l'introduction par les étrangers de procédures successives introduites sur des bases juridiques différentes dans le but d'obtenir à tout prix un titre de séjour», il n'en reste pas moins que subsistera l'insécurité juridique résultant de l'adoption de circulaires, parfois non publiées, qui tendent à mieux circonscrire le pouvoir d'appréciation du ministre ou de son délégué quant à l'appréciation des «circonstances exceptionnelles» qui autorisent ou non l'introduction d'une demande de séjour à partir du territoire belge. 1.5.2. S'il est vrai que ce pouvoir se trouvera mieux circonscrit dans le cadre d'un certain nombre de situations expressément réglées par d'autres dispositions en projet (28), il n'en reste pas moins que le ministre ou son délégué va conserver un pouvoir d'appréciation discrétionnaire entier dans l'examen au fond d'un très grand nombre de demandes d'autorisation de séjour introduites par des étrangers à partir du territoire belge (29). Les dispositions en projet n'auront, en conséquence, pas pour effet de mettre fin à l'insécurité juridique ». Dans sa note de politique générale, le Secrétaire d'Etat indique : « Ligne de force 3 : Des institutions efficaces dans un cadre législatif clair. Une bonne politique, avec des procédures rapides et de qualité, ne peut donc être mise en oeuvre que lorsque les différentes institutions travaillent efficacement (ensemble) et que le cadre législatif est clair. En outre, il est nécessaire de mettre en place une politique transparente dans le cadre de laquelle des chiffres et des décisions actualisés sont publiés régulièrement. De cette manière, la clarté est fournie aux parties prenantes et au citoyen. Cela devrait, entre autres, mettre un terme à la diffusion de "fake news". » De même, selon Freddy

Roosemont, Directeur général de l'Office des étrangers : **« Pour tout ressortissant étranger, l'OE prend une décision : Transparente : basée sur des réglementations claires et précises Correcte : conforme à la loi, motivée en droit et en faits Objective : avec une appréciation exempte de tout préjugé Individuelle ; chaque demande est traitée au cas par cas »** (Source : <https://dofi.ibz.be/fr/themes/propos/presentation>)

Suivant la Charte de l'utilisateur des services publics du 4 décembre 1992, « Les services publics doivent offrir au public un service de qualité, presté dans un cadre juridique démocratique. Cette recherche de la qualité passe par la transparence, la souplesse et la protection juridique ». L'article 9bis n'est ni clair, ni précis, ni transparent et par conséquent la décision litigieuse ne l'est pas d'avantage. Le 9 juillet 2020, lors de son audition sur l'impact de la crise du coronavirus sur le fonctionnement des instances d'asile, le directeur général de l'Office des étrangers, Monsieur Freddy Roosemont, a répondu comme suit à une question sur la régularisation collective (Doc. Ch. n° 55 1436/001, pp. 35-36) : « Il renvoie aux actuels articles 9bis (régularisation humanitaire, autorisation sur la base de circonstances exceptionnelles) et 9ter (raisons médicales) de la loi sur les étrangers. À la connaissance de l'orateur, l'application de ces articles ne pose pas problème. L'OE suit les critères imposés par le ministre. (...) L'orateur est favorable au maintien de la situation actuelle. Si le ministre souhaite adapter les critères, l'OE est prêt à les mettre en oeuvre ». Récemment encore, à l'occasion de la grève de la faim menée à Bruxelles par des demandeurs de régularisation, le directeur général de l'Office des Etrangers leur a déclaré texto que des critères existent et qu'ils lui sont communiqués par le ministre (pour entendre ses déclarations : Gaf topman dienst Vreemdelinqenzaken hongerstakers valse hoop? | De Morgen .Des critères existent donc, mais ne sont volontairement pas communiqués ; alors que dans le même temps, le directeur général et le Secrétaire d'Etat ne cessent de plaider la transparence dans leurs actions. Ce 3 novembre 2021, le Secrétaire a présenté sa nouvelle note de politique générale ; le terme « transparence » y est repris 8 fois et le terme « transparent » 12 fois (DOC 55 2294/022) : « Le fil conducteur de la politique est et reste la garantie d'une politique d'asile et de migration correcte, humaine et transparente...Par le passé, la transparence de la politique d'asile et de migration n'a pas toujours été élevée...Une politique transparente commence par une information transparente...aspire à une migration mieux contrôlée grâce à une politique correcte, humaine et transparente ». En page 51 de sa note, le Secrétaire d'Etat évoque des critères objectifs, mais ceux-ci relèvent non pas de sa politique d'asile, mais de sa compétence en matière de Loterie Nationale... (« la Loterie Nationale prévoira un processus de consultation adéquat de ses points de vente sur base de critères objectifs de représentativité et organisera tous les deux ans un sondage auprès d'un échantillon de points de vente afin de pouvoir évaluer au mieux les besoins et les opportunités du réseau de vente »). Conformément au devoir de transparence que s'imposent eux-mêmes le Secrétaire d'Etat et le directeur général sur le site de l'OE, ces critères doivent être rendus publics. De ces déclarations, il ressort que des critères existent bien mais qu'ils ne sont actuellement pas rendus publics. Comme souligné par le législateur en 2019, il convient d'éviter que l'exercice du pouvoir discrétionnaire ne mène à l'arbitraire ou à une apparence d'arbitraire. Dans ce but, il est important de fournir plus de sécurité juridique et de rendre le cadre de référence public (Myria, avis à la Commission de l'Intérieur - janvier 2021 - p. 4). D'où il ressort que le Secrétaire d'Etat impose des critères de régularisation à l'office des étrangers, lequel doit les suivre. Cependant, ni le Secrétaire d'Etat ni l'office des étrangers ne rendent publics ces critères, qui restent donc parfaitement inconnus des administrés, lesquels ne peuvent en conséquence appréhender ceux dont ils peuvent se prévaloir pour introduire avec succès une demande de séjour sur base de l'article 9bis de la loi. Ce procédé volontairement opaque provoque l'arbitraire et l'insécurité juridique et méconnaît le principe de transparence s'imposant à l'administration en vertu de la Charte de l'utilisateur des services publics et les engagements précités : - du directeur de l'office des étrangers de prendre ses décisions de façon transparente : avec des règles claires et précises. - du secrétaire d'Etat, de travailler dans un cadre législatif est clair et de mener une politique transparente. Le défendeur a l'obligation de fournir des explications concernant la politique menée en matière de régularisation et les critères qu'il retient pour accorder ou non une telle régularisation, sauf à méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination (Conseil d'État, même chambre, 12 janvier 1996, RDE 1996 page 208) et à institutionnaliser l'arbitraire administratif (Conseil d'Etat, arrêt n° 157.452 du 10 avril 2006). En raison de cette volonté délibérée du défendeur de ne pas rendre public les critères de régularisation, le requérant reste sans comprendre quel critère il aurait pu/du invoquer pour être régularisé, comme le sont d'autres personnes étrangères, en méconnaissance des principes d'égalité et de non-discrimination, de transparence, de sécurité juridique et prohibant l'arbitraire administratif. Au lieu de se référer à des règles claires, précises et objectives, le défendeur reproduit de façon abstraite moult décisions, dont certaines anciennes et inédites, et rejette tous les éléments invoqués par la même conclusion : ils n'empêchent pas de se conformer à la législation belge en matière d'accès au territoire et ne justifient pas une autorisation de séjour. La décision n'est pas motivée en droit, comme l'annonce le directeur adverse, à défaut de se fonder sur la moindre règle claire et précise définissant ce qu'est une circonstance exceptionnelle, ne permettant ainsi pas au requérant de comprendre quel élément il aurait pu utilement invoquer pour obtenir

une réponse favorable, alors que l'article 94/1 de la loi sur les étrangers oblige le défendeur à déposer chaque année un rapport d'activité avec les informations sur les décisions prises dans le cadre des pouvoirs discrétionnaires dont il dispose, en particulier en ce qui concerne les données statistiques qualitatives et quantitatives relatives aux demandes de titres de séjour. Comme le relève le Conseil d'Etat dans son avis 39.718/AG : « *Les dispositions en projet n'auront, en conséquence, pas pour effet de mettre fin à l'insécurité juridique régnant en la matière, notamment quant à la valeur juridique qu'il convient de conférer aux diverses circulaires (30) édictées en vue de mieux circonscrire les pouvoirs du ministre ou de son délégué (31). Il convient à cet égard de noter que le fait pour le législateur d'objectiver toute une série de critères applicables dans certaines situations n'enlève par ailleurs rien au pouvoir discrétionnaire du ministre, ou de son délégué, dans les autres situations* » La note (31) du même avis est particulièrement pertinente : « *Alors que l'article 9ter, en projet, de la loi du 15 décembre 1980 détermine, dans le cadre de l'article 9, alinéa 1er, de la même loi des critères précis pour une catégorie d'étrangers, l'auteur de l'avant-projet de loi laisse, pour le surplus, totalement intact le pouvoir d'appréciation discrétionnaire accordé au ministre ou à son délégué en ce qui concerne les autres catégories d'étrangers qui peuvent également demander une autorisation de séjour sur la base de la loi du 15 décembre 1980. À ce propos, il faut relever que le Collège des médiateurs fédéraux a fait, en vertu de l'article 15, alinéa 1er, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, une recommandation dans son rapport annuel de 2001 (pp. 175 et 176) et rappelé systématiquement celle-ci dans les rapports annuels successifs (rapports annuels 2002, pp. 68 et 122, 2003, pp. 153 et 154, et 2004, p. 119) : "L'application par l'Office des étrangers de la loi du 15 décembre 1980 et de son arrêté d'exécution doit résulter directement des prescriptions de cette loi et de cet arrêté. Pour autant que de besoin, cette application peut être précisée par des circulaires. En vertu des principes de transparence administrative et de sécurité juridique, le Collège recommande que les circulaires qui ont une portée générale soient impérativement publiées au Moniteur belge. À cet égard, les circulaires doivent décrire les modalités d'exécution des dispositions concernées mais, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, ne peuvent en aucun cas ajouter des conditions nouvelles ne figurant pas dans la loi ou dans son arrêté d'exécution. En outre, les principes de transparence administrative et de sécurité juridique commandent que ces circulaires soient régulièrement mises à jour dès lors que des nouvelles modalités d'application seraient précisées ou que la pratique administrative aurait changé. Par ailleurs, le Collège recommande également que soient insérés dans la loi du 15 décembre 1980 ou dans son arrêté d'exécution les critères utilisés de manière générale - mais non explicite - par l'Office des étrangers dans l'application de la loi du 15 décembre 1980 et de son arrêté d'exécution". Dans l'arrêt n°82.791 du 8 octobre 1999, le Conseil d'État a également souligné que les articles 105 et 108 de la Constitution ne confèrent pas au Roi - et donc a fortiori au ministre - le pouvoir d'apporter des modifications ou des précisions à l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 et qu'il revient au législateur de le faire. C'est précisément ce qu'a fait ce dernier en adoptant la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume* ». Il n'existe aucune justification objective à ce que l'article 9ter de la loi contienne des critères précis de régularisation médicale et que l'article 9bis n'en contienne aucun. Cela est d'autant plus discriminatoire qu'aucune redevance n'est requise pour introduire une demande 9ter et que tel est le cas pour une demande 9bis (article 1e71 §2.2° de la loi sur les étrangers). Au sujet de cette redevance imposée pour une demande 9bis, le Conseil d'Etat a jugé (arrêt 245403 du 11.09. 2019) : « *Le raisonnement ainsi opéré est renforcé par la déclaration du pouvoir exécutif devant la Chambre des représentants dans le cadre du dépôt d'un projet de loi modifiant l'article 39/73-1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (DOC 54 2491/004, 26 juin 2017) : Pour lutter contre les abus de procédure en matière de droit des étrangers, plusieurs mesures ont déjà été prises : [...] La rétribution à payer en cas de demande introduite dans le cadre de l'article 9bis. [...], ce qui raisonne à l'analyse comme un véritable aveu d'illégalité* ». La redevance est la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément et elle doit être proportionnée au coût du service fourni ; Si une redevance est imposée pour l'introduction d'une demande 9bis, l'autorité doit justifier des critères qu'elle applique pour examiner cette demande puisque cela rentre en compte pour la proportionnalité du coût du service qu'elle fournit. Les critères de calcul de la redevance doivent être objectifs et rationnels (Julien Martin, « Détermination du montant de la redevance pour service rendu », Commentaire sous CE Ass., 16 juillet 2007, Revue générale du droit *on line*, 2008, numéro 1893). Un régime d'autorisation soumis à redevance doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et susceptibles d'être connus à l'avance des personnes concernées. Avant dire droit, saisir la Cour Constitutionnelle de la question visée au dispositif et, en application de l'article 39/62 de la loi sur les étrangers, inviter le défendeur à lui faire connaître « les critères imposés par le ministre », ceux-ci étant de nature à apprécier la légalité de la décision attaquée ».

2.4. Dans une troisième branche, elle fait valoir que « Suivant l'article 6.4 de la directive retour : « À tout moment, les États membres peuvent décider d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire. Dans ce cas, aucune décision de retour n'est prise. Si une décision de retour a déjà été prise, elle est annulée ou suspendue pour la durée de validité du titre de séjour ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour ». Suivant le 6^{ème} considérant de la directive retour : « Les États membres devraient veiller à ce que, en mettant fin au séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers, ils respectent une procédure équitable et transparente. Conformément aux principes généraux du droit de l'Union européenne, les décisions prises en vertu de la présente directive devraient l'être au cas par cas et tenir compte de critères objectifs, ce qui implique que l'on prenne en considération d'autres facteurs que le simple fait du séjour irrégulier. Lorsqu'ils utilisent les formulaires types pour les décisions liées au retour, c'est-à-dire les décisions de retour et, le cas échéant, les décisions d'interdiction d'entrée ainsi que les décisions d'éloignement, les États membres devraient respecter ce principe et se conformer pleinement à l'ensemble des dispositions applicables de la présente directive ». Suivant son 24^{ème} considérant : « La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ». Le projet de loi du 19 octobre 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers « a pour objet de transposer partiellement dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, les dispositions de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui doivent être transposées. La législation et réglementation belges satisfont déjà à certaines dispositions. Il est renvoyé à ce sujet au tableau de concordance joint en annexe. Les textes satisfaisant aux dispositions de la directive ont déjà été notifiés à la Commission européenne » (DOC 53 1825/001, page 3). Suivant l'annexe 2 du projet, « Tableau relatif à la transposition de la Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier TABLEAU DE CORRESPONDANCE ENTRE LA DIRECTIVE 2008/115/CE ET LES MESURES NATIONALES DE TRANSPOSITION » (DOC 53 1825/002, page 38) : « Directive 2008/115 : Art. 6, § 4 Loi du 15 décembre 1980/ Autres loi ou réglementation : Art. 9 bis et 9 ter de la loi du 15 décembre 1980. Loi modificative : / » L'indication de l'article 9bis dans le tableau de concordance comme étant la transposition de l'article 6.4 ne peut être une erreur, s'agissant du respect par le défendeur des obligations lui incombant par l'article 20 de la directive retour. D'une part, dans son avis n° 49 947/2/V relatif au projet de loi du 19 octobre 2011 (DOC 53 1825/001, pages 46 et suivantes), le Conseil d'Etat analyse en profondeur la concordance entre ledit projet et la directive retour ; il y voit plusieurs omissions et erreurs, mais aucune de concordance entre l'article 6.4 et l'article 9bis. D'autre part, la Commission européenne relève dans son rapport du 2 décembre 2020 relatif à la mise en oeuvre de la directive retour, sous le titre « Garanties procédurales » : « Les personnes qui font l'objet d'une décision de retour ont des origines différentes. Il peut s'agir de demandeurs d'asile déboutés, de personnes entrées illégalement sur le territoire, de personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisé, de migrants en transit ou de migrants ayant perdu leur droit de séjour, par exemple en tant que travailleur, étudiant ou membre de la famille. Leur situation peut nécessiter une approche humanitaire. Dans la plupart des États membres, il est possible d'accorder un titre de séjour au sens de l'article 6, paragraphe 4, de la directive. Il est positif de constater que dans certains États, comme aux Pays-Bas, en Belgique et en Pologne, cela peut intervenir à la suite d'une évaluation d'office après un refus... 23. rappelle que l'article 6, paragraphe 4, de la directive offre aux États membres la possibilité d'accorder un titre de séjour autonome à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire pour des motifs de compassion, humanitaires ou autres; souligne l'importance d'épuiser avec succès les options prévues dans la directive pour exécuter les décisions de retour, en mettant l'accent sur le retour volontaire; fait néanmoins observer le recours limité à l'article 6, paragraphe 4, de la directive et encourage les États membres à élargir le recours à cette clause; est préoccupé par le fait que les États membres ne délivrent pas de permis de séjour temporaire lorsque le retour s'avère impossible, ce qui empêche souvent les migrants ne pouvant pas faire l'objet d'une décision de retour de faire valoir leurs droits fondamentaux; souligne que l'octroi de permis de séjour aux personnes qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine pourrait contribuer à prévenir les séjours irréguliers prolongés, réduire la vulnérabilité à l'exploitation sur le marché du travail et faciliter l'inclusion sociale des personnes et leur contribution à la société; observe que cette mesure contribuerait aussi à faire sortir les personnes concernées du flou administratif dans lequel elles pourraient se trouver; souligne, parallèlement, qu'une coordination est nécessaire au sein de l'Union afin d'empêcher la poursuite des déplacements irréguliers de personnes faisant l'objet d'une décision de retour ». Il ressort tant du tableau de concordance transmis à la Commission que de l'évaluation faite par celle-ci que l'article 6.4 de la directive retour est bien transposé dans l'article 9bis de la loi sur les étrangers. La Commission félicite donc la Belgique pour

délivrer des titres de séjour sur base de l'article 6.4 de la directive, mais précise que le flou administratif doit être évité, et le voit comme une garantie procédurale, ce qui implique l'existence de critères objectifs lorsque ces titres de séjour sont refusés. Le 6ème considérant de la directive ne limite pas son champ d'application aux seuls cas où les États membres mettent fin au séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers. L'exigence de tenir compte de critères objectifs s'impose à toutes les décisions prises en vertu de la directive retour et ce conformément aux principes généraux du droit de l'Union européenne et des principes d'égalité et de non-discrimination dont le respect est garanti par les articles 20 et 21 de la Charte et autres visés au moyen. Si un Etat membre prend une décision sur base de la faculté prévue à l'article 6.4, 1ère phrase, de la directive, il doit respecter les principes généraux de l'Union et donc tenir compte de critères objectifs, seuls susceptibles d'éviter l'arbitraire et les discriminations (CJUE, arrêt Al Chodor du 14 mars 2017, C-528/15, § 28). A défaut de faire référence à de tels critères pour rejeter la demande du requérant, la décision méconnaît l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE, lu en conformité avec ses 6ème et 24ème considérants, les articles 9bis et 62§2 de la loi sur les étrangers, lus en conformité avec l'article 6.4 précité, ainsi que les principes et dispositions de la Charte visés au moyen. Dès lors que se pose la question de l'interprétation d'une norme de droit européen et de la transposition de celle-ci en droit interne, il y a lieu, avant de se prononcer sur le bien-fondé du moyen et en application de l'article 267, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. Il ressort tant du tableau de concordance transmis à la Commission que de l'évaluation faite par celle-ci que l'article 6.4 de la directive retour est bien transposé dans les articles 9bis et 9ter de la loi sur les étrangers. Ce que vient de confirmer la CJUE pour ce qui est de l'article 9ter (arrêt du 20 octobre 2022, C-825/21). Saisie par la Cour de Cassation belge de la question suivante : « *Les articles 6 et 8 de la directive 2008/115 s'opposent-ils à la règle de droit interne selon laquelle la délivrance d'une autorisation conférant un droit de séjour dans le cadre de l'examen d'une demande d'autorisation de séjour pour des raisons médicales, considérée comme recevable compte tenu des critères ci-dessus précisés, indique que le ressortissant de pays tiers est autorisé à séjourner, fût-ce de manière temporaire et précaire, pendant l'examen de cette demande et que cette délivrance implique, dès lors, le retrait implicite de la décision de retour précédemment adoptée dans le contexte d'une procédure d'asile, avec laquelle elle est incompatible ?* ». La CJUE répond que : « *L'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, doit être interprété en ce sens que : il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre selon laquelle, lorsqu'un droit de séjour est octroyé à un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier sur son territoire dans l'attente de l'issue du traitement d'une demande d'autorisation de séjour pour l'un des motifs relevant de cette disposition, en raison du caractère recevable de cette demande, l'octroi de ce droit entraîne le retrait implicite d'une décision de retour adoptée antérieurement à l'égard de ce ressortissant à la suite du rejet de sa demande de protection internationale* ». Après avoir considéré que : « *54 En revanche, la question posée se présente dans le cadre d'un litige qui concerne le dépôt par un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, après le rejet de sa demande de protection internationale, d'une demande d'autorisation de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres, au sens de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/115* ». Tout comme le tableau de concordance présenté par le défendeur à la Commission, la CJUE retient que la demande de séjour médical introduite sur base de l'article 9ter de la loi constitue une demande de séjour charitable et humanitaire au sens de l'article 6.4 de la directive et que, contrairement à ce que jugé, la directive retour ne régit donc pas seulement le retour, mais également le séjour. Contrairement à ce que décidé, il ne peut en aller autrement pour une demande introduite sur base de l'article 9bis : d'une part, les articles 9bis et 9ter visent bien à obtenir un séjour ainsi que le confirment leurs textes respectifs ; d'autre part, les articles 9bis et 9ter ont tous deux pour origine commune l'article 9 alinéa 3 ancien de la loi (article 3 de la loi du 15 septembre 2006) : « *cette procédure doit également être vue comme un meilleur encadrement de l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers, qui, de facto, est devenu la base d'une demande de régularisation. Cet article est supprimé et est remplacé par l'introduction des articles 9 bis et 9 ter*» (DOC 51 2478/001, page 12). Tant l'article 9bis que l'article 9ter de la loi constituent donc une mise en oeuvre de la directive, de sorte que, contrairement à ce que jugé le principe contenu dans son 6ème considérant trouve bien à s'appliquer à toute décision prise à la suite de demande formulées sur base de ces dispositions : « *les décisions prises en vertu de la présente directive devraient l'être au cas par cas et tenir compte de critères objectifs, ce qui implique que l'on prenne en considération d'autres facteurs que le simple fait du séjour irrégulier.* » Ledit considérant ne limite pas son application aux décisions de retour, mais s'applique généralement à toute décision prise en application de la directive ; laquelle concerne également les demandes de séjour sur base de son article 6.4, ainsi que démontré ».

2.5. Dans une quatrième branche, elle fait valoir que « La décision est motivée en reprenant les éléments avancés par le requérant comme la bonne intégration, la longueur de son séjour, le travail, etc. tout en précisant qu'à eux seuls ces critères ne constituent pas des circonstances exceptionnelles. Outre le fait qu'il ne précise pas quelles seraient ces circonstances exceptionnelles, comme exposé *supra*, l'office aurait dû prendre les circonstances dans leur ensemble et non les isoler pour décréter arbitrairement « qu'à elle seule » aucune ne constitue une circonstance exceptionnelle. Alors qu'il est évident que c'est l'addition de tous ces éléments qui constitue la situation exceptionnelle de Monsieur [D.S.]. Par ailleurs, il est indiqué erronément que Monsieur [D.S.] aurait travaillé alors qu'il n'y était pas autorisé, ce qui est faux. Dès que sa carte orange fut retirée, son contrat de travail cessa en même temps. Dès lors, l'office fait une erreur d'appréciation des éléments dont il disposait. Violation article 62, §2 loi sur les étrangers citée au moyen ».

3. Discussion.

3.1. A titre liminaire, le Conseil rappelle 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. En l'occurrence, la partie requérante s'abstient d'expliquer de quelle manière l'acte attaqué violerait les articles 7 et 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 et des articles 5, 12,1 et 13 de la Directive 2008/115/CE. Il en résulte que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions.

3.2.1. Sur le reste du moyen, le Conseil rappelle qu'aux termes de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, la 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, sauf si des circonstances exceptionnelles font obstacle à cette procédure. L'existence de circonstances exceptionnelles est une condition de recevabilité de la demande par laquelle l'étranger sollicite l'autorisation en Belgique.

Les 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.

Enfin, 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. Cette obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'explicitier les motifs de ces motifs. 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.

3.2.2. En l'espèce, le Conseil observe que la motivation de l'acte attaqué révèle que la partie défenderesse a, de façon détaillée, répondu aux principaux éléments soulevés dans la demande d'autorisation de séjour de la partie requérante en expliquant pourquoi elle estimait que ceux-ci ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles au sens indiqué *supra*. Il en est notamment ainsi de la longueur du séjour du requérant et de son intégration, de son intégration professionnelle, de l'article 8 de la CEDH et de l'absence de danger pour l'ordre public. Cette motivation n'est pas utilement contestée par la partie requérante.

3.3. Ainsi, s'agissant de l'absence de base réglementaire, le Conseil relève que la partie requérante reste en défaut d'identifier la ou les dispositions légales ou réglementaires qui imposeraient que toutes les décisions basées sur une disposition de la loi du 15 décembre 1980, soient également fondées sur une disposition de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, et qu'elles soient, de surcroît, prises conformément à l'un des modèles figurant en annexe audit arrêté royal. A cet égard, le Conseil ne peut que rappeler, qu'un certain nombre de décisions en matière de droit des étrangers sont fondées uniquement sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980, sans qu'il soit exigé qu'elles le soient également sur des dispositions de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, ni qu'elles soient établies sur un modèle précis d'annexe.

Il en va notamment ainsi des décisions fondées sur l'article 9ter de la loi, des décisions de refus de visa, ou des décisions de refus de renouvellement de séjour étudiant. Le Conseil n'aperçoit pas, au demeurant, en quoi un tel procédé affecterait, *a priori*, la légalité de telles décisions. Quant aux arrêts de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, invoqués à l'appui de ce grief, le Conseil reste sans comprendre ce qui, dans ces arrêts, permet à la partie requérante de soutenir que « Toute décision administrative doit avoir une base non seulement légale, mais réglementaire » et qu' « il s'agit d'une question d'ordre public ». La partie requérante se livre au contraire à une interprétation toute personnelle de ces jurisprudences sans, en toute hypothèse, démontrer leur comparabilité avec le cas d'espèce. En tout état de cause, force est de constater que les développements de la partie requérante dans sa première branche sont théoriques, et que cette dernière reste en défaut de démontrer en quoi le fait que l'acte attaqué n'aurait pas été établi sur un modèle figurant en annexe de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 leur causerait, in concreto, un grief.

3.4.1. S'agissant des principes d'égalité et de non-discrimination, le Conseil rappelle que la règle de l'égalité devant la loi et celle de la non-discrimination impliquent que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière mais n'excluent pas qu'une distinction soit faite entre différentes catégories de personnes pour autant que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable. En l'espèce, le Conseil observe que la partie requérante reste en défaut de démontrer *in concreto* que le requérant se trouverait dans une situation comparable à celles des étrangers introduisant des demandes fondées sur les articles 9ter, 10 et 12bis, 40 à 40ter, 48/3 et 48/4 ou 58 de la loi du 15 décembre 1980, et auraient donc fait l'objet d'une différence de traitement, basée sur un critère de différenciation non susceptible de justification objective et raisonnable. Partant, l'argumentation de la partie requérante ne peut être suivie à cet égard.

3.4.2. Ensuite, quant à l'argumentation relative en substance à l'absence de « critères prévisibles et objectifs » formulés par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, force est de rappeler que le Conseil d'Etat a jugé que « Les règles prévues par les articles 9 et 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sont claires, prévisibles, accessibles et énoncent des critères objectifs. L'obligation pour un étranger de demander l'autorisation de séjour auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger résulte de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980. L'article 9bis de la même loi aménage une exception à l'obligation précitée en permettant que l'autorisation de séjour soit demandée auprès du bourgmestre de la localité où l'étranger séjourne, en cas de circonstances exceptionnelles et à la condition que l'étranger dispose d'un document d'identité. Ce n'est donc que dans des circonstances exceptionnelles empêchant ou rendant particulièrement difficile le fait que le demandeur de l'autorisation se rende à l'étranger pour la demander qu'il peut la solliciter en Belgique. [...] » (C.E., arrêt n°250.497, rendu le 3 mai 2021).

En outre, les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006, ayant inséré l'article 9bis dans la loi du 15 décembre 1980 précisent qu'« étant donné que, même après l'instauration de plusieurs nouveaux statuts de séjour, il n'est pas exclu qu'il se présente des situations non prévues par le législateur, mais qui justifient l'octroi d'un titre de séjour, un pouvoir discrétionnaire continue à être conféré au ministre de l'Intérieur. Il serait en effet utopique de croire qu'en la matière, chaque situation peut être prévue par un texte réglementaire. La compétence discrétionnaire accordée au ministre doit notamment lui permettre d'apporter une solution à des cas humanitaires préoccupants. L'application dudit article doit cependant rester exceptionnelle. On sait par expérience qu'une demande est souvent introduite indûment auprès du ministre pour user de sa compétence discrétionnaire. Pour éviter que la disposition contenue dans le nouvel article 9bis ne devienne une « ultime » voie de recours, on a décrit plus précisément les modalités d'application. Comme c'est le cas jusqu'à présent, il faut, pour obtenir une autorisation de séjour, que la demande ait été adressée depuis l'étranger. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que l'autorisation peut être demandée en Belgique. Aucune modification n'est apportée à l'interprétation de la notion de circonstances exceptionnelles. La jurisprudence du Conseil d'Etat définit les circonstances exceptionnelles comme étant « des circonstances qui font qu'il est très difficile, voire impossible, pour un étranger de retourner dans son pays d'origine ». [...] » (Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, Exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 2478/01, p. 10 à 12).

Il découle donc de la ratio legis de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 que le législateur n'a nullement entendu définir les circonstances exceptionnelles qui justifient qu'une demande d'autorisation de séjour puisse être introduite en Belgique, et que la partie défenderesse dispose d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'examen de telles circonstances.

La condition relative à ces circonstances étant, au vu de cette ratio legis, suffisamment «transparente» et «objective», l'argumentation de la partie requérante ne peut donc être suivie. La question préjudicielle

qu'elle suggère de poser à la Cour constitutionnelle n'est, dès lors, pas pertinente pour la résolution du présent recours.

En pareille perspective, l'allégation portant que « La décision n'est pas motivée en droit, [...] à défaut de se fonder sur la moindre règle claire et précise définissant ce qu'est une circonstances exceptionnelle », n'est pas fondée. En effet, il ne saurait être soutenu que la décision n'est pas motivée : elle repose en droit sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et constate que le requérant n'a pas démontré qu'il existe des circonstances exceptionnelles dans son cas et est également motivée en fait, ainsi qu'il ressort des constats *supra*, la partie défenderesse ayant dûment répondu aux arguments soulevés par le requérant dans sa demande d'autorisation de séjour.

3.4.3. S'agissant des développements relatifs aux « critères de régularisation » et en particulier aux déclarations de Monsieur F. Roosemont en juillet 2021, le Conseil n'en aperçoit pas la pertinence, dans la mesure où la première décision attaquée consiste en une décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, et non en une décision rejetant une telle demande. Le Conseil rappelle à cet égard qu'une demande d'autorisation de séjour introduite en application de l'article 9bis précité requiert 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, et 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. En l'occurrence, la partie défenderesse ayant estimé que le requérant ne justifiait pas de circonstances exceptionnelles rendant particulièrement difficile de retourner dans son pays d'origine afin d'y introduire sa demande d'autorisation de séjour et concluant de ce fait à l'irrecevabilité de la demande, elle ne devait dès lors pas se prononcer quant au fondement de celle-ci.

3.4.4. En toute hypothèse, le Conseil observe que les griefs formulés dans le deuxième grief du moyen sont en réalité dirigés contre l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, et non contre l'acte attaqué. Or, le Conseil ne peut que rappeler qu'en l'état actuel du droit, il est sans juridiction pour se prononcer à leur égard, et relève, pour le reste, qu'à défaut de porter sur l'acte attaqué, les griefs formulés dans cet aspect du moyen n'apparaissent pas davantage recevables au regard des articles 39/2, § 2, et 39/82, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 prévoyant, pour leur part, qu'un recours introduit devant le Conseil de céans doit avoir pour objet une décision individuelle. Partant, ces griefs sont inopérants.

En pareille perspective, la question préjudicielle que la partie requérante suggère de poser à la Cour constitutionnelle n'est, dès lors, pas nécessaire pour la solution du présent recours, en telle sorte qu'il n'y a pas lieu de la poser. De la même manière, le Conseil n'aperçoit pas l'intérêt de la partie requérante à sa demande, fondée sur l'article 39/62 de la loi du 15 décembre 1980, d'« inviter le défendeur à lui faire connaître « les critères imposés par le ministre », ceux-ci étant de nature à apprécier la légalité de la décision attaquée ».

3.5. S'agissant de l'invocation de l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE, dans son arrêt n° 239 999 du 28 novembre 2017, le Conseil d'Etat a estimé que « l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE n'a pas pour objet d'imposer aux États membres de prévoir dans leur droit interne la possibilité d'accorder un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres. Cette disposition ne prescrit pas d'obligation aux États membres mais leur offre seulement [...] la faculté de déroger à l'obligation que leur impose l'article 6.1 de la directive précitée. En effet, l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE aménage une exception à l'obligation qui est prescrite par le paragraphe 1er du même article et qui impose aux États membres d'adopter une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire. L'article 6.1 de la directive 2008/115/CE prévoit effectivement que les « État[s] membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 à 5 ». L'exception, organisée par le paragraphe 4 de l'article 6, permet aux États membres de ne pas prendre de décision de retour ainsi que de suspendre ou d'annuler une telle décision déjà adoptée lorsqu'ils décident d'octroyer un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire. Dès lors que l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE n'impose pas aux États membres d'organiser dans leur droit interne la possibilité d'accorder un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres, cette disposition ne les oblige pas davantage à prévoir, lorsqu'une telle possibilité existe, que le ressortissant d'un pays tiers puisse former sa demande d'autorisation de séjour sur leur territoire. Le Conseil du contentieux des étrangers a donc pu décider légalement que « les seules considérations de la requête ne permettent nullement de comprendre en quoi le seul fait pour la partie défenderesse de prendre une décision constatant l'absence de circonstances

exceptionnelles – à savoir 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 d'autorisation –, et ce dans la phase de recevabilité de la demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois, serait contraire à l'article 6.4 de la directive 2008/115 ». Enfin, il ne se justifie pas de poser les questions préjudicielles proposées par la requérante dès lors qu'elles reposent sur le postulat inexact que l'article 6.4. de la directive 2008/115/CE impose aux États membres d'organiser dans leur droit interne la possibilité d'accorder un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres. Eu égard à l'inexactitude de ce postulat, les questions précitées ne sont pas utiles pour la solution du litige. [...] » [le Conseil souligne].

Par conséquent, le Conseil, qui entend se rallier à l'enseignement jurisprudentiel susmentionné, ne peut que constater que le postulat précité de la partie requérante est erroné, en telle sorte que l'argumentation fondée sur celui-ci ne peut être suivie.

En pareille perspective, la question préjudicielle qu'elle suggère de poser à la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas pertinente pour la résolution du présent recours.

3.6. Quant au grief selon lequel la partie défenderesse aurait dû analyser les éléments invoqués dans leur ensemble et non séparément, le Conseil constate qu'en mentionnant dans la décision attaquée que « *Les motifs invoqués ne constituent pas une circonstance exceptionnelle* » et en précisant ensuite les raisons pour lesquelles chacun d'entre eux ne constituait pas pareille circonstance, la partie défenderesse a procédé à un examen à la fois circonstancié et global de tous les éléments présentés par le requérant à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour, de telle sorte que ce grief n'est nullement établi. De plus, le Conseil n'aperçoit pas en quoi la partie défenderesse aurait commis une erreur d'appréciation ou violé les dispositions et principes visés au moyen en procédant comme elle l'a fait et tient à rappeler que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 n'impose aucune « méthode » précise d'examen ou d'appréciation des éléments invoqués à l'appui d'une demande d'autorisation de séjour et rappelle que la partie défenderesse dispose d'une large pouvoir d'appréciation en la matière.

Quant au grief selon lequel la partie défenderesse aurait indiqué que le requérant a travaillé alors qu'il n'y était pas autorisé, le Conseil constate que ce motif ne figure nullement dans l'acte attaqué de sorte que cette argumentation manque en fait.

3.7. Il résulte de ce qui précède que le moyen pris n'est pas fondé.

4. Débats succincts

4.1. Le recours en annulation ne nécessitant que des débats succincts, il est fait application de l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

4.2. Le Conseil étant en mesure de se prononcer directement sur le recours en annulation, 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 vingt-et-un février deux mille vingt-quatre par :

M. OSWALD, premier président,
E. TREFOIS, greffière.

La greffière, Le président,

E. TREFOIS

M. OSWALD