

Arrêt

n° 306 713 du 16 mai 2024
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître D. ANDRIEN
Mont Saint-Martin 22
4000 LIÈGE

contre :

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

LA PRÉSIDENTE DE LA VIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 novembre 2023, par X, qui déclare être de nationalité nigériane, tendant à la suspension et l'annulation de la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, et d'un ordre de quitter le territoire, pris le 28 septembre 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 le dossier administratif et la note d'observations.

Vu l'ordonnance du 16 février 2024 prise en application de l'article 39/73 de la loi du 15 décembre 1980, précitée.

Vu la demande d'être entendu du 21 février 2024 de la partie requérante.

Vu l'ordonnance du 25 mars 2024 convoquant les parties à l'audience du 25 avril 2024.

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

Entendu, en leurs observations, Me M. KIWAKANA *loco* Me D. ANDRIEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Par le premier acte attaqué, la partie défenderesse a déclaré irrecevable la demande d'autorisation de séjour, introduite 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 : loi du 15 décembre 1980).

Le second acte attaqué consiste en un ordre de quitter le territoire.

2. La partie requérante prend un moyen unique de la violation
- des articles 5, 6, 12.1 et 13 de la directive 2008/115/CE du Parlement 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 (ci-après : la directive 2008/115/CE), « lus avec ses 6^{ème} et 24^{ème} considérants »,

- des articles 10, 11 et 22 de la Constitution,
- des articles 7, 9bis, 62, § 2, et 74/13 de la loi du 15 décembre 1980, « lus en conformité avec les articles précités de la directive » 2008/115/CE,
- et « du principe prohibant l'arbitraire administratif », des principes d'égalité, de non-discrimination et de sécurité juridique et « 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 ».

3. A titre liminaire, la partie requérante n'a pas intérêt à l'invocation des articles 5, 12.1 et 13 de la directive 2008/115/CE, puisqu'elle ne prétend nullement que ces dispositions auraient un effet direct, n'auraient pas été transposées dans le droit interne, ou l'auraient été de manière incorrecte.

Le moyen est donc irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des dispositions précitées.

4.1. Sur le reste du moyen, il peut être rappelé ce qui suit :

- La demande d'autorisation de séjour, introduite sur la base de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, 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 procédure¹.
- 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.
- Si, dans l'examen des circonstances exceptionnelles, le Ministre ou son délégué dispose d'un très large pouvoir d'appréciation auquel le Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après : 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 est compétent pour exercer un contrôle de la légalité de la décision administrative attaquée et il ne lui appartient nullement de se prononcer sur l'opportunité de décisions qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du Ministre compétent.

4.2. La motivation du premier acte attaqué montre que la partie défenderesse a

- pris en considération les éléments invoqués dans la demande d'autorisation de séjour,
- et exposé les raisons pour lesquelles elle a considéré, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, que ceux-ci ne pouvaient suffire à justifier l'existence de circonstances exceptionnelles dans son chef.

La motivation de l'acte attaqué ne peut être considérée comme stéréotypée, puisque la partie défenderesse a analysé les éléments invoqués et a motivé le premier acte attaqué en fonction de ceux-ci.

4.3. Le Conseil d'Etat a déjà jugé ce qui suit :

« [L]es règles prévues par les articles 9 et 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sont claires, prévisibles, accessibles et énoncent des critères objectifs. [...] 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 »².

S'agissant de la précision et de la prévisibilité de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, en ce qu'il ne définit pas la notion de circonstance exceptionnelle, les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980, ayant inséré cette disposition dans ladite loi, précisent ce qui suit :

« 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" »³.

¹ Article 9bis de la même loi

² C.E., ordonnance rendue en procédure d'admissibilité des recours en cassation, 16 mars 2022, n°14.794 ; dans le même sens, voir également C.E., arrêt n° 239.999, 28 novembre 2017

³ 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 des circonstances exceptionnelles.

Le pouvoir d'appréciation, conféré à la partie défenderesse par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, n'est pas arbitraire, dès lors qu'il lui appartient d'exercer ce pouvoir dans le respect de cette disposition et de la notion légale de « circonstances exceptionnelles » qui vient d'être rappelée.

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.

4.4. Quant à la méconnaissance des principes d'égalité et de non-discrimination, alléguée, la partie requérante se contente de faire état de considérations générales.

Or, il ne suffit pas d'invoquer la violation de ces principes, encore faut-il démontrer en quoi des situations comparables ont été traitées différemment, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

4.5.1. La procédure visée à l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 ne constitue pas une transposition de l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE.

En effet, cette procédure est issue de l'ancien article 9, alinéa 3, de la même loi, lequel est antérieur à la directive suscitée.

Il doit par conséquent être interprété de façon autonome et en référence au seul droit interne.

La simple référence à l'article 9bis, dans l'annexe 2 du « Tableau relatif à la transposition de la Directive [2008/115/CE] [...] Tableau de correspondance entre la Directive [2008/115/CE] et les mesures nationales de transposition »⁴, ne suffit pas à énerver ce constat. Il en est d'autant plus ainsi qu'il n'est fait aucune mention de cette disposition dans l'exposé des motifs dudit projet de loi.

En outre, l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE offre une simple faculté aux Etats membres d'accorder un séjour pour des « motifs charitables, humanitaires ou autres » aux ressortissants d'Etats tiers en séjour irrégulier sur leur territoire.

Aucune obligation ne peut en être déduite à charge des Etats membres d'examiner lesdits éléments en vue d'accorder un titre de séjour sur cette base.

Dès lors, l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE n'a pas pour objet de prévoir la possibilité pour un Etat membre d'octroyer un titre de séjour pour motifs humanitaires, charitables ou autres, mais de prévoir les conséquences d'une telle décision sur la prise d'une « décision de retour » au sens de ladite directive.

Le Conseil d'Etat en a déjà jugé de même, et précisé ce qui suit :

« Dès lors que l'article 6.4 de la directive [2008/115] 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 »⁵.

En conclusion, si l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 correspond à l'une des possibilités « 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 » auxquelles se réfère l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE, le Conseil ne peut toutefois souscrire à la thèse de la partie requérante qui est de soutenir que toute décision fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 constitue une mise en œuvre de ladite directive⁶.

Le Conseil ne peut, par conséquent, suivre l'argumentation selon laquelle toute décision prise en application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 devrait l'être sur la base de « critères objectifs » en application de la directive 2008/115/CE.

⁴ Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, Doc. parl., 53, n° 1825/002

⁵ C.E., 28 novembre 2017, n°239.999

⁶ en ce sens notamment : C.E., ordonnances rendues en procédure d'admissibilité des recours en cassation, 14 janvier 2022, n°14.705 ; 11 mars 2022, n°14.782, et 16 mars 2022, n°14.794

Il en est d'autant plus ainsi que le sixième considérant de cette directive mentionne ce qui suit :

« 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 ».

Or, les décisions prises en vertu de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 n'ont pas pour objet de « mettre fin au séjour irrégulier »⁷.

Il ne saurait dès lors être déduit que la notion de « circonstance exceptionnelle » visée à l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 devrait être définie de manière plus précise par le législateur belge.

Au vu de ce qui précède, le seul fait que la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : CJUE) a considéré qu'une demande d'autorisation de séjour, au sens du droit belge, constitue une demande de séjour au sens de l'article 6.4. de la directive 2008/115/CE, ne suffit pas à démontrer qu'une telle décision est prise en vertu de cette directive, et devrait répondre aux conditions fixées à l'égard des décisions de retour, comme le prétend la partie requérante.

A cet égard, le Conseil d'Etat a récemment jugé ce qui suit :

« Contrairement à ce que soutiennent le requérant, la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas décidé dans son arrêt C-825/21 du 20 octobre 2022 que la directive 2008/115/CE régissait le séjour des ressortissants d'un pays tiers, ni que l'octroi d'un droit de séjour évoqué à l'article 6.4. de cette directive constituait une décision prise en vertu de la directive 2008/115/CE »⁸.

4.5.2. L'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 relevant uniquement du droit national, le moyen manque, dès lors, en droit, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6 de la directive 2008/115/CE.

5. Au vu de ce qui précède, les questions préjudicielles que la partie requérante suggère de poser à la CJUE ne sont pas nécessaires pour la résolution du présent recours.

6. Le second acte attaqué est fondé sur le constat conforme à l'article 7, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 15 décembre 1980, selon lequel la partie requérante « *demeure dans le royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2 : L'intéressée est en possession d'un passeport valable non revêtu d'un visa valable* ».

Ce constat n'est pas contesté et est donc établi.

7.1. Comparaisant, à sa demande expresse, à l'audience du 25 avril 2024, la partie requérante se réfère aux arguments exposés dans la demande d'être entendue.

Dans sa demande d'être entendue, elle faisait valoir ce qui suit : « En réponse à votre courrier du 16 février, je ne partage évidemment pas le contenu de l'ordonnance (comment pourrait-il en être autrement ? c'est faire perdre son temps à tout le monde que proposer une telle ordonnance) et demande à être entendu par un autre juge que le signataire de l'ordonnance, lequel a préjugé du sort à réserver au recours (CEDH, Buscemi c. Italie, n° 29569/95, § 67 et 68). Il convient de réserver à statuer dans l'attente de la nouvelle question préjudicielle posée à la CJUE ».

7.2. La partie défenderesse se réfère à la jurisprudence constante relative à la question de procédure soulevée.

Elle estime également qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de sursis à statuer, étant donné la jurisprudence déjà existante.

8.1. L'article 39/73 du 15 décembre 1980 prévoit explicitement que le président de chambre communique, par une ordonnance, le motif sur lequel se fonde pour juger que le recours peut être suivi ou rejeté selon une procédure purement écrite. Il s'agit d'une proposition et non d'un arrêt. Ce faisant, il ne préjuge donc pas.

⁷ voir, en ce sens, C.E., ordonnances rendues en procédure d'admissibilité des recours en cassation, 11 mars 2022, n°14.782 et 16 mars 2022, n°14.794

⁸ CE, ordonnance de non admissibilité d'un recours en cassation n° 15.468 du 30 juin 2023

Le président de chambre, qui a rendu l'ordonnance, statue sans délai après avoir entendu les parties. Il peut alors statuer dans le sens de sa première proposition ou au contraire modifier celle-ci, après avoir entendu les parties⁹.

Le Conseil d'Etat a estimé que le magistrat ayant rendu une ordonnance, en vertu de l'article 39/73 de la loi du 15 décembre 1980 « [...] n'a pas « préjugé du sort à réserver au recours en proposant de le rejeter pour les motifs reproduits dans son ordonnance 39/73 »¹⁰.

Au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de faire droit à la première demande de la partie requérante (point 7.1.).

8.2. Il en est de même de la seconde demande, au vu des constats posés aux points 4.5. et 5.

Il en est d'autant plus ainsi que la partie requérante n'a pas jugé utile d'expliquer quelle est la question préjudicielle dont elle se prévaut.

8.3. Pour le surplus, la seule affirmation de la partie requérante de ce qu'elle « ne partage évidemment pas le contenu de l'ordonnance » ne suffit évidemment pas à énerver le raisonnement tenu par le Conseil.

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

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 16 mai 2024, par :

N. RENIERS,

Présidente de chambre,

A. D. NYEMECK,

Greffier.

Le greffier,

La présidente,

A. D. NYEMECK

N. RENIERS

⁹ Article 39/73, § 4, de la loi du 15 décembre 1980

¹⁰ CE, ordonnance n° 14.128, rendue en procédure d'admissibilité des recours en cassation, le 30 décembre 2020