

Conseil d'Etat - 10 avril 2006

Arrêt n° 157.452

Droit des étrangers - demande de régularisation (art. 9, al. 3 loi 15/12/1980) sur la base de la déclaration du Ministre de l'intérieur sur les longues procédures d'asile - irrecevable - OQT avec décision de remise à la frontière et de privation de liberté - requête en suspension en extrême urgence - art. 5 CEDH - traitement arbitraire et discriminatoire - violation des principes de sécurité juridique - préjudice grave difficilement réparable et extrême urgence établis - suspension

Le requérant paraît pouvoir bénéficier d'une régularisation fondée sur les critères énoncés dans cette "déclaration ministérielle", critères que les décisions querellées se bornent à ne pas appliquer sous le seul prétexte que cette déclaration "n'a pas le caractère d'une norme de droit". A suivre la partie adverse, il ne s'agirait que d'une déclaration d'intention politique, déterminant des "règles" à exécuter par l'Office des Etrangers, mais dénuées de caractère obligatoire et que l'office pourrait donc respecter, ou non, selon son bon plaisir. Une telle institutionnalisation de l'arbitraire administratif est évidemment inadmissible. Les moyens sont sérieux en ce qu'ils invoquent l'arbitraire et l'insécurité juridique, cette dernière admise à mots couverts par la décision querellée elle-même ("même si elle peut induire en erreur les citoyens quant à sa véritable nature").

En cause: G. H. B. c./ l'Etat belge, représenté par le ministre de l'Intérieur.

(...)

Vu la demande introduite le 17 mars 2006 par G. H. B., qui tend, selon la procédure d'extrême urgence, à la suspension de l'exécution de "la décision de rejet d'une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980, datée du 9 mars 2006 et notifiée au requérant le 9 mars 2006 ainsi que de l'ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et de privation de liberté à cette fin notifié le 9 mars 2006 en exécution de cette décision";

Vu le dossier administratif;

(...)

Vu le titre VI, chapitre III, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen des recours se présentent comme suit:

G. H. B., né le ..., se disant de nationalité népalaise, serait arrivé en Belgique le 31 août 2000,

Il se déclare réfugié le 1er septembre 2000.

Le 17 octobre 2000, il est entendu par les services de l'Office des Etrangers.

Le 22 février 2001, le délégué du Ministre de l'intérieur prend à son encontre une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire.

Le 5 mars 2001, il introduit un recours urgent auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Le 20 janvier 2004, il introduit auprès du Bourgmestre de Saint-Gilles une demande de régularisation de séjour sur la base de l'article 9, al. 3, de la loi du 15 décembre

1980, dont l'attestation de réception lui sera délivrée le 8 juillet 2004.

Le 7 avril 2004, le Commissaire général prend une décision de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Le 26 avril 2004, le requérant introduit contre cette décision un recours auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés.

Le 13 octobre 2004, la Commission permanente de recours des réfugiés déclare son recours irrecevable pour tardiveté.

Le 19 novembre 2004, le requérant introduit une demande de suspension de l'exécution et une requête en annulation de cette décision auprès du Conseil d'Etat,

Le 20 mai 2005, un délégué du Ministre de l'Intérieur informe le Bourgmestre de la Ville de Bruxelles de ce que la demande d'autorisation qui lui a été adressée le 20 janvier 2004 par le requérant est irrecevable, les éléments invoqués ne constituant pas une circonstance exceptionnelle.

Il lui demande de notifier au requérant, après retrait de l'attestation d'immatriculation, un ordre de quitter le territoire valable 30 jours (annexe 13 modèle B), en y stipulant la date à laquelle les instructions vous ont été envoyées, c'est-à-dire en ajoutant après les termes «en exécution du Ministre de l'intérieur», la mention "prise en date du 31 mai 2005".

Cette décision est à la connaissance du requérant le 25 août 2004 (lire sans doute 25 août 2005).

Par arrêt n°145.346 du 2 juin 2005, le Conseil d'Etat rejette les requêtes du 19 novembre 2004, compte tenu du défaut du requérant à l'audience du 25 mai 2005.

Le 18 septembre 2005, un agent de quartier de la Ville de Bruxelles notifie au requérant un ordre de quitter le territoire au plus tard le 18 octobre 2005 en exécution de la décision du délégué du Ministre de l'intérieur communiquée le (20 barré) 31 mai 2005".

Le 23 septembre 2005, le requérant introduit une demande de suspension et une requête en annulation à l'encontre de la décision du 20 mai 2005 et de l'ordre de quitter le territoire du 18 septembre 2005.

Ces recours sont actuellement pendants sous le G/A 166.312 / E -24.534.

Le 26 décembre 2005, le requérant introduit une nouvelle demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9, al. 3, de la loi du 15 décembre 1980 auprès du Bourgmestre de la Ville de Bruxelles.

Il indique qu'il y a avait fait valoir les deux nouveaux éléments suivants, outre sa bonne intégration et la durée de son séjour:

l'existence d'une promesse d'emploi en cas de régularisation de séjour;

l'existence de nouvelles instructions formulées par le Ministre de l'intérieur au début de l'année 2005 à propos des demandeurs en longue procédure d'asile, publiées par l'ASBL CIRE.

Le 9 mars 2006 à 11h30, à l'occasion d'un contrôle de restaurant, le requérant fait l'objet d'un "rapport administratif de contrôle d'un étranger" par la Police de Bruxelles, qui constate qu'il est en séjour illégal et qu'il fait usage d'un faux certificat d'inscription au registre des étrangers, document volé vierge à Court Saint Etienne.

Le jour même, un délégué du Ministre de l'intérieur décide de rejeter sa demande d'autorisation de séjour du 26 décembre 2005 pour les motifs suivants:

"Les motifs invoqués sont insuffisants pour justifier une régularisation. A l'appui de sa demande, l'intéressé déclare qu'il a fui son pays d'origine en raison de craintes de persécutions. Celles-ci seraient toujours d'actualité et l'intéressé estime courir un risque de traitement inhumains et dégradants. Toutefois, force est de constater que l'intéressé ne donne aucune précision quant au motif de ses craintes. Il ne donne aucune justification à ses craintes de persécution ni de traitements inhumains et dégradants, de sorte que ces éléments ne peuvent justifier la régularisation de séjour. Concernant le recours introduit au Conseil d'Etat contre la décision d'irrecevabilité de sa première demande d'autorisation de séjour, il ne saurait être suffisant pour justifier la régularisation du séjour car il n'est pas suspensif et n'ouvre aucun droit au séjour. Concernant la situation professionnelle de l'intéressé: comme le déclare l'intéressé, il n'est plus autorisé à travailler parce que sa demande d'asile s'est clôturée négativement et qu'il séjourne, depuis, illégalement en Belgique. Dès lors, le fait que l'intéressé ait travailler

(sic) et qu'il s'est vu proposer un emploi ne saurait justifier la régularisation de séjour étant donné que l'intéressé n'est pas dans les conditions pour se voir délivrer une autorisation de travail. Quant à son séjour en Belgique et son intégration, illustrée par des témoignages, des relations avec autrui, la volonté de travailler et l'apprentissage du français et néerlandais, il a lieu de relever que ces éléments ne sauraient être suffisants pour justifier la régularisation de séjour tant il est peu pensable de comparer ces éléments survenus dans un pays où l'intéressé réside depuis quelques années et ceux déroulés au pays d'origine dont il connaît la langue, où l'intéressé est né, où il a vécu de très nombreuses années, où il a pu développer des relations avec autrui et faire valoir sa volonté de travailler. De plus, apprendre une langue nationale, chercher à subvenir à ses besoins, et entretenir des relations avec autrui ne sont que des attitudes allant de soi lorsque l'on réside dans un pays, quel qu'il soit. Le requérant déclare encore que conformément aux déclarations de Monsieur le Ministre de l'Intérieur sur les longues procédures d'asile, il serait discriminatoire de ne pas le faire bénéficier de ces considérations. Notons d'abord que la déclaration ministérielle à laquelle l'intéressé se réfère n'a pas le caractère d'une norme de droit, même si elle peut induire en erreur les citoyens quant à sa véritable nature dès lors qu'il lui est réservé une certaine publicité destinée à la faire connaître (C.E., 21 avril 2004, n°130.494; C.E., 27 juil. 2004, n° 134.461). D'autre part, la longueur de la procédure d'asile n'est pas suffisante pour justifier la régularisation de séjour et n'implique pas automatiquement le droit à l'intéressé d'obtenir une régularisation de séjour. Rappelons que la longueur du traitement de la procédure d'asile et l'écoulement d'un délai, même déraisonnable dans le traitement d'un dossier n'a pas pour effet d'entraîner un quelconque droit au séjour (C.E., 02 oct. 2000, n°89.980) et encore moins justifier une régularisation. Quant à la discrimination dont se prévaut l'intéressé, soulignons que le fait que des personnes dont la procédure d'asile a été excessivement longue et dont le séjour a été régularisé, n'est pas suffisant pour justifier la régularisation de son séjour. En effet, c'est au requérant qui entend déduire cela de situations qu'il prétend comparables qu'il incombe d'établir la comparabilité de ces situations à la sienne (C.E., 13 juil. 2001, n° 97.866). Le fait que des personnes ont vu leur séjour régularisé n'implique ni la similarité des situations ni la similitude des demandes et ni, nécessairement, le droit au demandeur d'obtenir de ce fait une autorisation de séjour.";

Cette décision est notifiée au requérant le jour même, 9 mars 2006, à 16h50.

Il s'agit de la première décision querellée par le présent recours,

Le même jour, un délégué du Ministre de l'intérieur délivre à l'encontre du requérant un "ordre de quitter le territoire, avec décision de remise à la frontière et

décision de privation de liberté à cette fin”, décision notifiée au requérant le jour même.

Il s’agit du deuxième acte querellé par le présent recours,

Considérant que l’extrême urgence, dont le bénéficiaire est invoqué, est établie, dès lors que le requérant est privé de sa liberté à fin d’exécution de l’ordre querellé de quitter le territoire;

Considérant que, selon l’article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, “la suspension de l’exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l’annulation de l’acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l’exécution immédiate de l’acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable”;

Considérant que le requérant invoque un moyen, le premier de sa demande, “pris de la violation de l’article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, et de l’article 62 de la loi du 15 décembre 1980 relative à l’accès au territoire, au séjour, à l’établissement et à l’éloignement des étrangers”; que, dans une première branche, il reproche aux décisions querellées de ne pas lui avoir permis de bénéficier “des directives prises par le Ministre de l’Intérieur et publiées officieusement au début de l’année 2005 sur le site de L’ASBL CIRE; qu’il se plaint de ce que “l’administration se sent libre d’interpréter ces dispositions non publiées de manière totalement arbitraire puisque l’administré ne peut se référer à un texte officiel pour avoir des éclaircissements sur le sens réservé par l’administration à la décision ministérielle adoptée”; que, dans une seconde branche, il se plaint d’avoir été discriminé par rapport à d’autres candidats réfugiés “qui se trouvaient dans la même situation que la sienne et dont le séjour a été régularisé”;

Considérant que le requérant invoque un moyen, le deuxième de sa demande, pris “de la violation des principes généraux de droit administratif, de sécurité juridique, de prévisibilité de la norme, du principe général «patere legem quam ipse fecisti», et de motivation adéquate de toute décision administrative, en tant que principe général et en ce que cette obligation est énoncée par l’article 62 de la loi du 15 décembre 1980 relative à l’accès au territoire, au séjour, à l’établissement et à l’éloignement des étrangers et par l’article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs”; que, dans une première branche, il soutient avoir été soumis à un traitement arbitraire et discriminatoire; que, dans une seconde branche, il estime que les décisions querellées violent les principes de sécurité juridique, de prévisibilité de la norme et de légitime confiance;

Considérant, sur l’ensemble des deux moyens, que la décision rejetant la demande d’autorisation de séjour introduite par le requérant le 26 décembre 2005, ne nie pas l’existence de “la déclaration ministérielle à laquelle l’intéressé se réfère”, et n’en conteste pas davantage la teneur qu’en expose le requérant; qu’elle se contente

d’en dire que cette déclaration “n’a pas le caractère d’une norme de droit, même si elle peut induire en erreur les citoyens quant à sa véritable nature”; que la partie adverse a adopté la même position lors de l’audience du 22 mars 2006;

Considérant que cette déclaration, reproduite et publiée par les soins de L’ASBL CIRE, énonce notamment ce qui suit :

“Régularisation des longues procédures d’asile :

Le 20 décembre 2004, les conseillers du Ministre de l’intérieur, Patrick Dewael, ont informé le Forum Asile et Migrations de la politique de régularisation que le ministre suit depuis peu, en ce qui concerne les longues procédures d’asile. Cette politique renouvelée est exécutée par l’office des étrangers auprès duquel nous avons demandé des explications complémentaires. Cette politique ne sera probablement pas rendue publique par une circulaire ou un texte réglementaire.

A) Qui a droit à la régularisation

- 1) ...
- 2) Les déboutés de la procédure d’asile qui ont attendu une réponse plus de trois ans pour les familles avec enfants scolarisés ou quatre ans pour les autres et qui sont toujours sur le territoire. Pour ces personnes il est conseillé de mettre dans la demande de régularisation des éléments qui prouvent l’intégration. Cependant, c’est prioritairement le critère de délai de procédure qui permettra de décider de la régularisation.

(...)

B) Calcul de la durée de la procédure

(...)

C) Demande via la procédure de l’article 9 § 3

La situation de l’étranger ne sera régularisée que s’il introduit, ou s’il a introduit une demande via la procédure de l’article 9§3 de la loi sur le séjour du 15 décembre 1980.

(...)

La demande de régularisation doit comprendre une double motivation:

Il faut motiver quelles circonstances exceptionnelles empêchent l’intéressé de demander dans son pays d’origine un visa pour un séjour longue durée en Belgique. (Si cela n’est pas suffisamment motivé, la demande article 9 §3 peut être déclarée irrecevable car rien n’empêche l’intéressé de demander l’autorisation de séjour via la procédure normale dans le pays d’origine). L’OE nous a confirmé oralement que la longue durée de la procédure peut être considérée comme une circonstance exceptionnelle suffisante, même si la demande d’asile a été rejetée après plus de trois ou 4 ans d’attente d’une réponse. Il vaut mieux introduire la demande article 9 §3 avant le rejet de la demande d’asile mais cela n’est pas nécessaire.

Il faut motiver les raisons pour lesquelles le Ministre devrait accorder un statut de séjour temporaire ou

définitif en Belgique. On peut invoquer la longue durée de la procédure d'asile pour laquelle l'administration belge porte une responsabilité et des éléments d'intégration en Belgique (connaissance de la langue, suivre des formations, travailler ou être disposé à travailler, être actif dans des associations ou dans le quartier, liens durables avec la Belgique ou avec des citoyens belges...)

Il est conseillé de joindre des pièces qui permettent d'étayer les éléments repris ci-dessus.”;

Considérant que le requérant paraît pouvoir bénéficier d'une régularisation fondée sur les critères ainsi énoncés dans cette “déclaration ministérielle”, critères que les décisions querellées se bornent à ne pas appliquer sous le seul prétexte que cette déclaration “n'a pas le caractère d'une norme de droit”;

Considérant, sans doute, que cette déclaration” n'a pas le caractère d'une norme de droit, mais qu'il convient néanmoins de s'interroger sur sa nature et sur les conséquences qu'il convient d'y attacher;

Considérant qu'à suivre la partie adverse, il ne s'agirait que d'une déclaration d'intention politique, déterminant des “règles” à exécuter par Office des Etrangers, mais dénuées de caractère obligatoire et que l'office pourrait donc respecter, ou non, selon son bon plaisir; qu'une telle institutionnalisation de l'arbitraire administratif est évidemment inadmissible; que les moyens sont sérieux en ce qu'ils invoquent l'arbitraire et l'insécurité juridique, cette dernière admise à mots couverts par la décision querellée elle-même (“même si elle peut induire en erreur les citoyens quant à sa véritable nature”);

Considérant, quant au préjudice que risque de lui causer l'exécution immédiate des actes attaqués, que le requérant fait valoir à bon droit celui lié à l'éloignement du territoire après plusieurs années de séjour en Belgique, alors qu'il s'est intégré en Belgique, y a noué des attaches et n'a plus de contacts avec son pays d'origine, près de cinq ans après l'avoir fui, outre la perte d'une promesse d'emploi;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension, sont remplies; que, toutefois le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître du recours en ce qu'il vise la décision de privation de liberté;

Décide:

Article 1er

Est suspendue l'exécution de:

- la décision prise le 9 mars 2006 par le délégué du Ministre de l'Intérieur, rejetant la demande d'autorisation de séjour introduite le 26 décembre 2005 par G. H. B. en application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

- l'ordre de quitter le territoire, avec décision de remise à la frontière, décidé le 9 mars 2006 par le délégué du Ministre de l'Intérieur à l'encontre de G. H. B.,

(...)

Siège : M.Hanse, président de chambre

Plaid.: Me H. Van Vreckom loco Me. JF Hayez et Me. E. Derriks