CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R ÊT

n° 231.649 du 18 juin 2015

A. 210.689/XI-19.926

En cause : **DIALLO EL HADJ** Souleymane,
ayant élu domicile chez
Me J. HARDY, avocat,
rue des Brasseurs 30
1400 Nivelles,

contre :

1. l'État belge, représenté par
le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,
chargé de la Simplification administrative,

2. l'Office des Étrangers.

Partie intervenante :

KA Salif,
ayant élu domicile chez
Me J. HARDY, avocat,
rue des Brasseurs 30
1400 Nivelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête envoyée par pli recommandé à la poste le 4 novembre 2013, Souleymane DIALLO EL HADJ a sollicité l'annulation de « la circulaire du 30 août 2013 du Directeur général de l'Office des Etrangers abrogeant la circulaire du 20 juillet 2001 relative à la portée juridique de l'annexe 35 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Radiations des registres. – Inscription », publiée au Moniteur belge du 6 septembre 2013.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le dossier administratif a été déposé par la première partie adverse.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le 12 février 2014, Salif KA, de nationalité mauritanienne, a introduit une requête en intervention volontaire.

Par une ordonnance n° 1549 du 8 mai 2014, le Conseil d'Etat a accueilli la demande en intervention.

La partie intervenante n'a pas déposé de mémoire en intervention dans le délai de soixante jours fixé par l'ordonnance accueillant sa demande.

Mme l'auditeur Fl. PIRET a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Ce rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 8 mai 2015, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^{e} chambre du 4 juin 2015 à 9 heures 45.

M. le Conseiller d'Etat Y. HOUYET a fait rapport.

Me S. NAJMI, loco Me J. HARDY, avocat, comparaissant pour les parties requérante et intervenante, et Me N. SCHYNTS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, ont présenté leurs observations.

Mme l'auditeur Fl. PIRET a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. LES FAITS

Le requérant, de nationalité guinéenne, introduit une demande d'asile le 12 mars 2010. Il reçoit une attestation d'immatriculation délivrée à Pont-à-Celles, prolongée de mois en mois jusqu'au 9 août 2012. Le 12 juin 2012, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides refuse au requérant le statut de réfugié et le statut de

protection subsidiaire. Le 24 juillet 2012, il est mis en possession d'une annexe 35, qui sera renouvelée jusqu'au 19 juillet 2014.
Le 3 juin 2013, le Conseil du contentieux des étrangers annule la décision du 12 juin 2012 du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Le 30 août 2013, le Directeur général de l'Office des étrangers adopte une circulaire « abrogeant la circulaire du 20 juillet 2001 relative à la portée juridique de l'annexe 35 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Radiations des registres. Inscription».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cinq autres recours en annulation ont été introduits contre cette circulaire (affaires enrôlées sous les numéros G/A. 210.570/XI-19.898, G/A.210.639/XI-19.919, G/A. 210.640/XI-19.917, G/A. 210.641/XI-19.918, G/A. 210.688/XI-19.925).

La nouvelle circulaire est rédigée comme il suit :

> « A l'attention de Mesdames et Messieurs les Bourgmestres du Royaume,
>
> L'article 111, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoit qu'un étranger introduisant un recours de pleine juridiction ou un recours suspensif de plein droit (article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers, est mis en possession d'un document spécial de séjour ("annexe 35", de l'arrêté royal du 8 octobre 1981).
>
> L'introduction d'un tel recours auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers n'a pas pour effet de suspendre la décision de refus ou de retrait de séjour prise par le Ministre qui a l'Accès au territoire, le Séjour, l'Etablissement ou l'Eloignement des étrangers dans ses attributions ou de son délégué. L'introduction d'un tel recours a seulement pour effet qu'aucune mesure d'éloignement du territoire du Royaume ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours ainsi que pendant l'examen dudit recours (article 39/79, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980).
>
> N'étant pas ou plus admis ou autorisé au séjour ou à l'établissement, l'étranger ne peut plus faire l'objet d'une inscription dans les registres de la population. L'intéressé doit, donc, faire l'objet d'une radiation des registres pour perte du droit ou de l'autorisation de séjour, cette radiation devant intervenir à la date de la décision du Ministre ayant l'Accès au territoire, le Séjour, l'Etablissement et l'Eloignement des étrangers dans ses attributions ou de son délégué.
>
> En effet, l'article 1er, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques dispose que :

" § 1er. Dans chaque commune, sont tenus :

1° des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, autorisés à s'y établir, (...)"

L'article 12, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers disposant, quant à lui, que :

" La radiation des registres intervient sur la base des documents suivants :
(...)
5° la décision, prise conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui met fin au séjour ou à l'établissement ou qui constate la perte du droit ou de l'autorisation au séjour ou à l'établissement.
(...)"

Par conséquent, la circulaire du 20 juillet 2001 relative à la portée juridique de l'annexe 35 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Radiations des registres. Inscription est abrogée.

Toutefois, les étrangers sous "annexe 35" qui, à la date de la publication de la présente circulaire, sont inscrits dans les registres y restent inscrits jusqu'à ce que le Conseil du Contentieux des Etrangers se soit prononcé sur leur recours.

Bruxelles, le 30 août 2013.
Le Directeur général de l'Office des Etrangers,
F. ROOSEMONT. »

Quant à la circulaire abrogée du 20 juillet 2001 (M.B., 14 août 2001), elle avait le contenu suivant :

« 1. Principe

L'article 12, alinéa 1er, 5°, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers prévoit que la radiation des registres intervient sur la base de la décision, prise conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui met fin au séjour ou à l'établissement ou qui constate la perte du droit ou de l'autorisation au séjour ou à l'établissement.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que, conformément aux articles 64 et 65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, certaines décisions mettant fin au séjour ou à l'établissement ou constatant la perte du droit ou de l'autorisation au séjour ou à l'établissement, peuvent donner lieu à une demande en révision ouverte auprès du Ministre.

En vertu de l'article 66 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, si la demande en révision est recevable, le Ministre doit faire un nouvel examen du cas et prendre une décision nouvelle, qui se substitue à celle qui a été l'objet de la demande.

Dans l'attente, votre administration reçoit l'instruction du Ministre ou de l'Office des étrangers de remettre à l'intéressé une annexe 35 (document spécial de séjour), qui prévoit que celui-ci est autorisé à séjourner dans le Royaume en attendant qu'il ait été statué sur sa demande en révision.
La demande en révision impliquant un nouvel examen, on ne peut affirmer que, dans l'attente de la décision du Ministre, il est déjà effectivement mis fin au séjour ou à l'établissement de l'étranger. Je considère, dès lors, que l'article 12, alinéa 1er, 5°, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité ne peut être appliqué à l'étranger qui a introduit une demande en révision, tant qu'il n'a pas été statué par le Ministre sur cette demande.

Par conséquent, même si l'étranger reçoit une décision de refus de séjour ou d'établissement avec ordre de quitter le territoire (délai habituel de 15 jours), la radiation du registre des étrangers ne peut intervenir qu'après l'écoulement d'un délai de huit jours ouvrables suivant la notification de la décision (délai légal pour introduire la demande en révision), et si une demande en révision est introduite, que lorsque celle-ci est rejetée par le Ministre.

2. Cas particulier de la décision de refus d'établissement notifiée au conjoint d'un ressortissant d'un Etat membre de l'E.E.E. ou d'un Belge, titulaire d'un passeport revêtu d'un visa périmé.

La circulaire du 12 octobre 1998 relative à la demande de séjour ou d'établissement dans le Royaume, introduite après la conclusion d'un mariage, sur la base des articles 10 ou 40 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Moniteur belge du 6 novembre 1998), prévoit, par dérogation à la règle générale (point 2), que la demande d'établissement de cette personne doit être prise en considération et doit être actée par l'établissement d'une annexe 19, mais sera immédiatement refusée au fond par le Ministre ou l'Office des étrangers par le biais d'une annexe 20.

Il va de soi que cette procédure particulière a pour conséquence que l'intéressé n'est pas inscrit au registre des étrangers selon les règles prévues aux articles 49, 52, 54 et 61 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

Cette décision de refus d'établissement est également susceptible d'une demande en révision.
Afin de traiter ces personnes de manière équitable par rapport aux étrangers qui font l'objet d'une décision de refus d'établissement pour un autre motif, j'estime qu'elles doivent être inscrites au registre des étrangers, à tout le moins au moment où votre administration leur délivre une annexe 35, non pas en tant que titulaires de ce document mais en tant qu'étrangers ayant été autorisés (pendant un très court laps de temps) au séjour.

[…]

Bruxelles, le 20 juillet 2001.
Pour le Ministre de l'Intérieur,
le Directeur général de l'Office des étrangers ».

Le 13 septembre 2013, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides adopte une nouvelle décision de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié et de protection subsidiaire à l’encontre du requérant. Le 14 octobre 2013, le requérant introduit contre cette décision un nouveau recours devant le Conseil du contentieux

des étrangers. Il semble qu'à ce jour, le Conseil du contentieux des étrangers n'ait pas encore statué sur ce recours.
Il apparaît, par ailleurs, que le requérant s'est marié, le 24 avril 2014, avec une personne de nationalité française et qu'il a, le 19 juillet 2014, été mis en possession d'une attestation d'immatriculation délivrée à Pont-à-Celles, valable jusqu'au 19 janvier 2015.

IV. RECEVABILITE DE LA REQUETE EN ANNULATION

IV.1. Les arguments des parties

Le requérant soutient que la circulaire attaquée constitue une norme de caractère général, impersonnel et abstrait, qui prescrit des règles nouvelles revêtant, à l'égard de tiers, un caractère obligatoire assorti d'une sanction. Il précise que la circulaire édicte des normes de conduite qui concernent tous les étrangers visés à l'article 39/70 et 39/79, §1er, de la loi du 15 décembre 1980. Il souligne que l' « acte attaqué modifie la portée de la réglementation existante en tant qu'elle abroge l'interprétation de la législation ayant précédemment cours », les demandeurs d'asile ayant introduit un recours de pleine juridiction étant « dorénavant considérés comme étant en séjour illégal » ce qui, selon le requérant, « n'est pas "conforme aux lois" ». Il expose que « dans la mesure où il devrait être considéré que c'est l'[a]rrêté royal du 17 août 2013 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B., 22 août 2013) qui prévoit la perte au séjour, et non la circulaire, il conviendrait d'écarter l'application de cet arrêté sur pied de l'article 159 de la Constitution belge ». Il estime que « l'acte attaqué n'a pas "vocation interne" en tant qu'il […] affecte directement l'inscription et le droit de séjour des étrangers qu'il vise ».

La partie adverse répond que la circulaire attaquée n'est pas un acte susceptible de recours devant le Conseil d'Etat, dès lors qu'elle ne cause pas grief et qu'elle se limite à de simples constatations qui n'emportent aucune modification de l'ordonnancement juridique. Elle ajoute qu'en sa qualité de demandeur d'asile, le requérant ne justifie pas d'un intérêt au recours dès lors que l'acte attaqué ne lui retire pas le droit d'inscription au registre d'attente visé à l'article 1er, §1er, 2°, de la loi du 19 juillet 1991 « relative aux registres de la population ». Elle relève que, conformément à l'article 1er*bis* de la loi précitée, les demandeurs d'asile restent inscrits au registre d'attente même si une décision négative est prise par les instances d'asile. Elle expose encore que le requérant ne peut se prévaloir de la circulaire du 20 juillet 2001 abrogée par l'acte attaqué, dès lors que celle-ci est en contradiction avec l'article 31 de l'arrêté royal du 17 mai 2013 qui a modifié l'annexe 35. Quant à la

demande d'écarter l'arrêté royal précité sur le fondement de l'article 159 de la Constitution, la partie adverse répond que les articles 39/70 et 39/79, §1er, n'attachent pas d'effet suspensif automatique à l'existence d'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers mais interdisent seulement qu'il soit procédé à une mesure d'éloignement contre la volonté des personnes concernées. Elle en déduit que l'arrêté royal du 17 août 2013 n'est pas contraire aux articles 39/70 et 39/79, §1er, de la loi, mais en assure l'exacte exécution, en sorte que le contrôle de légalité prévu par l'article 159 de la Constitution ne peut conduire à écarter l'application de l'arrêté royal précité.

Le requérant réplique que la circulaire attaquée considère bien que les étrangers qui ont introduit un recours de pleine juridiction sont désormais en séjour illégal, « [n]'étant pas ou plus admis ou autorisé au séjour ». Il ajoute que les articles 39/70 et 39/79, §1er, de la loi du 15 décembre 1980 interdisent d'exécuter une mesure d'éloignement et prévoient donc une exception au privilège du préalable et donc au caractère exécutoire des décisions qui font l'objet d'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que la circulaire attaquée « se réfère explicitement à l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, lequel concerne également les demandeurs d'asile dans la même situation que le requérant », que la circulaire contestée « résume la teneur de cet article 111, en reprenant explicitement l'"étranger introduisant un recours de pleine juridiction" », que « la circulaire n'y aurait pas fait référence si elle n'entendait pas régir cette situation également », que « le fait que l'article 1er*bis* de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population prévoie la liste exhaustive des cas dans lesquels un demandeur d'asile peut être radié, et ne prévoie pas le cas visé par la circulaire, ne permet pas d'établir que la circulaire n'entende pas déroger à cet article » mais « qu'au contraire, il s'agit là d'une circonstance supplémentaire rendant ladite circulaire illégale, puisque contraire à la loi » et que « le fait que la circulaire se réfère aux "registres de la population" et non au "registre d'attente" ne permet pas d'établir que les demandeurs d'asile dans la même situation que le requérant ne sont pas concernés par la circulaire » car les « demandeurs d'asile dans la même situation que le requérant sont visés par ladite loi du 19 juillet 1991 : voy. notamment les articles 1er, 2°, 1er*bis* et 2*bis* qui les visent expressément ».

IV.2. La décision du Conseil d'Etat

La circulaire attaquée, adressée aux bourgmestres du Royaume, expose que le recours visé à l'article 39/79, §1er, de la loi du 15 décembre 1980 « n'a pas pour effet

de suspendre la décision de refus ou de retrait de séjour prise par le Ministre qui a l'Accès au territoire, le Séjour, l'Etablissement et l'Eloignement des étrangers dans ses attributions ou de son délégué » mais que « l'introduction d'un tel recours a seulement pour effet qu'aucune mesure d'éloignement du territoire du Royaume ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours ainsi que pendant l'examen dudit recours ». L'acte attaqué en déduit que l'étranger qui est « mis en possession d'un document spécial de séjour - annexe 35 » doit être radié des « registres de la population […] pour perte du droit ou de l'autorisation de séjour », « n'étant pas ou plus admis ou autorisé au séjour ou à l'établissement » en application de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1991 « relative aux registres de la population » et de l'article 12 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers. La circulaire précise que la radiation doit intervenir « à la date de la décision du Ministre ayant l'Accès au territoire, le Séjour, l'Etablissement et l'Eloignement des étrangers dans ses attributions ou de son délégué ». Elle ajoute que « la circulaire du 20 juillet 2001 relative à la portée de l'annexe 35 […] est abrogée » mais que « les étrangers sous "annexe 35" qui, à la date de la publication de la présente circulaire, sont inscrits dans les registres y restent inscrits jusqu'à ce que le Conseil du contentieux des étrangers se soit prononcé sur le recours ».

Même si la circulaire contestée rappelle le contenu de l'article 111 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 précité, lequel concerne tant l'étranger visé à l'article 39/70 (demandeur d'asile) que l'étranger visé à l'article 39/79, §1er, de la loi du 15 décembre 1980, elle ne concerne pas la situation du demandeur d'asile – tel le requérant – qui s'est vu refuser le statut de réfugié et de protection subsidiaire par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et qui a introduit, contre cette décision, le recours de pleine juridiction visé à l'article 39/70 de la loi du 15 décembre 1980. En effet, la circulaire ne décrit que la situation juridique des étrangers ayant formé un recours « suspensif de plein droit », visé à l'article 39/79, §1er, de la loi du 15 décembre 1980.

En outre, conformément aux dispositions légales et réglementaires relatives aux étrangers et aux registres de la population, l'étranger qui introduit une demande d'asile n'est pas inscrit dans les registres de la population visés par la circulaire contestée, mais fait l'objet d'une inscription dans un registre d'attente qui n'est pas concerné par l'acte attaqué.

Par ailleurs, il ne peut être radié de ce registre que pour les motifs limitativement énumérés à l'article 1erbis de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, à savoir :

«1° lorsqu'ils sont décédés;
2° lorsqu'ils ont quitté le territoire;
3° lorsque le statut de réfugié leur a été reconnu ou le statut de protection subsidiaire leur a été accordé, auquel cas ils sont inscrits dans les registres de la population visés à l'article 1er, alinéa 1er, 1°;
4° lorsqu'ils sont inscrits dans les registres de la population à un autre titre que celui de réfugié ou bénéficiant de la protection subsidiaire;
5° lorsqu'ils ne résident plus à l'adresse où ils ont été inscrits et que le lieu où ils se sont fixés ne peut être découvert ».

La circulaire attaquée ne traite que de la situation des étrangers qui ont fait l'objet d' « une inscription dans les registres de la population [ou des étrangers] », soit, parce qu'ils étaient « admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume », soit, « pour une autre raison conformément à la loi du 15 décembre 1980 » et qui, depuis, ont reçu une décision de refus ou de retrait de séjour prise par le ministre ou son délégué, ce qui n'est pas le cas du demandeur d'asile.

Il résulte donc de ce qui précède que la circulaire attaquée ne vise pas la situation du demandeur d'asile – tel que le requérant – qui a introduit le recours de pleine juridiction visé à l'article 39/70 de la loi du 15 décembre 1980, ni *a fortiori* n'a vocation à modifier de quelque manière sa situation juridique.

Enfin, contrairement à ce que semble soutenir le requérant dans son dernier mémoire, le fait que la circulaire contestée n'évoque pas les demandeurs d'asile alors qu'ils sont également régis par la loi du 19 juillet 1991 « relative aux registres de la population », n'implique pas que la circulaire méconnaisse cette loi. En effet, comme cela a été exposé, le régime juridique des demandeurs d'asile et celui des étrangers ayant formé le recours prévu par l'article 39/79, §1er, de la loi du 15 décembre 1980, ne sont pas les mêmes en ce qui concerne l'application de la loi précitée du 19 juillet 1991. En conséquence, la circulaire attaqué peut décrire la situation juridique des étrangers ayant formé le recours prévu par l'article 39/79, §1er, de la loi du 15 décembre 1980 sans évoquer celle, distincte, des demandeurs d'asile. Par ailleurs, contrairement à ce que paraît affirmer le requérant, la circulaire litigieuse ne « déroge » pas à l'article 1er*bis* de la loi du 19 juillet 1991 en ce qu'elle prévoirait la radiation des demandeurs d'asile du registre d'attente dans un cas non prévu par cette disposition puisqu'elle n'évoque ni les demandeurs d'asile, ni le registre d'attente.

Dès lors que l'acte attaqué ne concerne pas le requérant et ne lui cause donc pas grief, il ne dispose pas de l'intérêt requis à solliciter son annulation. La requête est donc irrecevable.

V. RECEVABILITE DE LA REQUETE EN INTERVENTION

Pour les mêmes motifs que ceux qui viennent d'être exposés lors de l'examen de la recevabilité de la requête en annulation, la requête en intervention est irrecevable. En effet, l'acte attaqué ne cause pas grief à l'intervenant qui est, comme le requérant en annulation, un demandeur d'asile,

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

La requête en intervention est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie requérante à concurrence de 175 euros et de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIe chambre, le dix-huit juin deux mille quinze par :

M.	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M.	Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M.	X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

X. DUPONT Ph. QUERTAINMONT