

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**XI<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 250.497 du 3 mai 2021

A. 228.920/XI-22.657

En cause : **XXX**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Dominique ANDRIEN, avocat,  
Mont Saint-Martin 22  
4000 Liège,  
  
contre :  
  
**l'État belge**, représenté par  
le Secrétaire d'État de l'Asile et la Migration.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 23 août 2019, XXX a sollicité la cassation de l'arrêt n° 224.325 du 26 juillet 2019 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 230.220/VII.

*II. Procédure devant le Conseil d'État*

L'ordonnance n° 13.472 du 19 septembre 2019 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M<sup>me</sup> Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État. Le rapport a été notifié à la partie requérante.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 22 mars 2021 a fixé l'affaire à l'audience de la XI<sup>e</sup> chambre du 26 avril 2021.

M<sup>me</sup> Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Dominique Andrien, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Milena Eljaszuk, *loco* M<sup>e</sup> François Motulsky, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

### *III. Note en réplique au rapport de l'auditorat*

Le requérant a déposé une « note en réplique au rapport de l'auditorat ». Une telle note n'est pas prévue par l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État et ne requiert donc pas de réponse formelle. La communication d'une telle note par écrit avant l'audience doit se comprendre comme un geste de courtoisie envers l'autre partie et le Conseil d'État et n'est pas prise en considération comme pièce de procédure mais uniquement à titre informatif.

En outre, si le requérant développe dans cette note ou dans sa plaidoirie à l'audience des arguments qu'il n'a pas exposés dans ses écrits de procédure alors qu'il aurait pu le faire, il n'en est pas tenu compte par le Conseil d'État.

### *IV. Faits utiles à l'examen de la cause*

Il résulte des constatations opérées par l'arrêt que la demande de protection internationale du requérant a été refusée par le Commissaire adjoint aux réfugiés et aux apatrides le 29 octobre 2012, que le Conseil du contentieux des étrangers a constaté, dans un arrêt n° 99.060 du 18 mars 2013, le désistement du recours introduit contre cette décision, que le 8 octobre 2013, l'État belge a déclaré

irrecevable la demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois introduite par le requérant en application 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, qu'un ordre de quitter le territoire a été pris à son encontre le 8 octobre 2013, que le requérant a introduit une deuxième demande d'autorisation de séjour le 17 décembre 2013, que l'État belge a pris à son encontre le 16 janvier 2014 un nouvel ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement et interdiction d'entrée, que le 17 janvier 2014, sa demande d'autorisation de séjour a été déclarée irrecevable, que, par des arrêts n° 127.385 et n° 127.386 du 24 juillet 2014, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé l'ordre de quitter le territoire du 16 janvier 2014 et l'interdiction d'entrée et que le 30 juillet 2014, l'État belge a pris à l'encontre du requérant un ordre de quitter le territoire notifié le 31 juillet 2014.

Le 26 juillet 2019, par son arrêt n° 224.326, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté le recours en suspension et en annulation dirigé contre l'ordre de quitter le territoire du 30 juillet 2014. Cet arrêt conclut à l'irrecevabilité du recours en suspension et en annulation au motif que l'ordre de quitter le territoire attaqué est purement confirmatif de l'ordre de quitter le territoire du 8 octobre 2013. Le recours dirigé contre cet arrêt a été rejeté par un arrêt n° 249.369 du 31 décembre 2020.

Le 31 mars 2015, le requérant a introduit une troisième demande d'autorisation de séjour en application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 précitée. Le 9 février 2017, la partie adverse a déclaré cette demande irrecevable. Cette décision ainsi qu'un ordre de quitter le territoire ont été notifiés au requérant le 20 février 2019.

Le 26 juillet 2019, par son arrêt n° 224.325, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté le recours en suspension et en annulation dirigé contre la décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour et l'ordre de quitter le territoire. Il s'agit de l'arrêt dont la cassation est demandée.

## *V. Sur le moyen unique*

### *V.1. Thèse de la partie requérante*

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 1<sup>er</sup>, 7, 15, 20, 21 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, des articles 5, 6 et 13 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, lus en

conformité avec ses 6<sup>ème</sup> et 24<sup>ème</sup> considérants, des articles 1319, 1320 et 1322 du Code Civil (règles régissant la foi due aux actes), des articles 2 et 6 du Code Judiciaire, des articles 9*bis*, 39/2 §2, 39/56 et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers, des principes d'égalité et de non-discrimination, déduits des articles 20 et 21 de la Charte, 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, rappelés notamment dans le 6<sup>ème</sup> considérant de la directive 2008/115/CE et du principe prohibant l'arbitraire administratif.

Dans un premier grief, le requérant reproche au premier juge de fonder son raisonnement relatif au manque de précision dans l'exposé du moyen « sur “une jurisprudence administrative constante” qu'il n'identifie pas, pas plus que la norme qui fonderait son raisonnement » et de lui conférer ainsi une portée normative, en contrariété avec les articles 2 et 6 du Code Judiciaire et les articles 39/2 et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée. Il expose également qu'il indiquait bien dans son recours en quoi les actes attaqués méconnaissaient les articles 1, 7, 15, 20 et 21 de la Charte, « son article 7 s'identifiant à l'article 8 [de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales] » et soutient que le premier juge a ainsi méconnu la foi due au recours et les articles 39/2, 39/56 et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980.

Il souligne, dans son mémoire en réplique, que « tant la norme violée que la façon dont elle l'est furent exposés dans le recours », que la « Charte est bien applicable au cas d'espèce » et que toute « substitution de motifs serait incompatible avec les droits de la défense, les articles 6 [de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales] et 47 de la Charte ».

Dans un deuxième grief, le requérant observe que la référence effectuée par le premier juge « aux travaux préparatoires de l'article 9*bis* ne permet pas de comprendre en quoi “Contrairement à ce qu'annoncé par le directeur de l'office des étrangers, la décision litigieuse n'est ni transparente, ni objective et ne se réfère à aucune règle claire ni précise” ». Il fait valoir que « quelle que soit la portée des travaux préparatoires, le défendeur a pris l'engagement public, puisque publié sur son site internet, de prendre, en tout matière y compris celle de l'article 9*bis*, des décisions objectives, transparentes, avec des règles claires et précises » et en déduit que l'arrêt attaqué viole les articles 9*bis*, 39/2 et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980.

Il observe, dans son mémoire en réplique, que « l'engagement public fait par le directeur général de l'Office des étrangers s'inscrit dans le respect [des

principes d'égalité et de non-discrimination, prohibant l'arbitraire administratif et imposant de tenir compte de critères objectifs], soit constitutionnels, soit déduits du droit de l'Union, lesquels priment la loi et *a fortiori* ses travaux préparatoires, lesquels lui sont antérieurs; malgré ses travaux préparatoires, qui lui sont bien connus vu sa fonction, le directeur général a pris l'engagement de respecter ces principes élémentaires pour toute bonne administration ». Il considère qu'à « partir du moment où le défendeur a pris l'engagement, par la voie de son directeur général, de respecter ces principes, la seule référence aux travaux préparatoires, antérieurs audit engagement, est inopérante pour justifier leur non-respect par le défendeur ».

Dans un troisième grief, le requérant reproche à l'arrêt attaqué de ne pas rencontrer « spécifiquement le moyen déduit de la violation des principes d'égalité, de non-discrimination et prohibant l'arbitraire administratif » et de méconnaître en cela les articles 39/2 et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980. Il fait également valoir que l'arrêt attaqué méconnaît « également ces principes en affirmant que “le législateur n'a nullement entendu définir les circonstances exceptionnelles” et en admettant ensuite que “la partie défenderesse dispose d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'examen des circonstances exceptionnelles qui justifient qu'une demande d'autorisation de séjour sur la base” de l'article 9bis de la loi [du 15 décembre 1980] ».

Dans son mémoire en réplique, il note que la partie adverse « ne conteste pas que la critique liée à l'arbitraire administratif n'est pas rencontrée par le juge » et qu'elle soutient qu'elle « n'a pas à respecter ses engagements publics et que le tribunal n'a pas à censurer ses décisions qui ne les respectent pas ». Il estime qu'il n'a pas « à faire état d'un cas concret et identifiable pour se prévaloir de la méconnaissance des trois principes évoqués au grief à partir du moment où aucun critère quelconque n'est prévu par la loi » et reproche à l'arrêt attaqué de ne contenir « aucune définition positive de ce que constitue une circonstance exceptionnelle ».

Dans un quatrième grief, le requérant reproche au premier juge de décider « que la question suggérée n'est pas nécessaire à la solution du litige en raison de la *ratio legis* de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, selon laquelle le législateur n'a nullement entendu définir les circonstances exceptionnelles qui justifient qu'une demande d'autorisation de séjour puisse être introduite en Belgique » alors que « le passage qu'il reproduit de l'exposé des motifs ne justifie à aucun moment l'absence de définition des circonstances exceptionnelles par référence au droit de l'Union, *a fortiori* par référence aux normes dont l'interprétation est sollicitée dans la question ». Il en déduit que l'arrêt attaqué méconnaît ainsi les articles 39/2 et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980. Il reproche également au premier juge de ne pas poser la question préjudicielle en reproduisant

sans le citer un passage de l'arrêt du Conseil d'État n° 239.999 du 28 novembre 2017 alors que la problématique est différente puisqu'il « ne part pas du postulat que l'article 6.4 de la directive impose de prévoir un droit de séjour pour motifs humanitaires; il n'affirme pas plus que l'article 6.4 impose qu'une telle demande, lorsqu'elle est autorisée, puisse être introduite sur le territoire », mais « soutient que, lorsqu'une telle possibilité existe, elle doit l'être sur base de critères objectifs ». Il fait valoir qu'en motivant son refus de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne par référence à l'arrêt n° 239.999 du 28 novembre 2017, le premier juge méconnaît les articles 39/2 et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980.

Dans un cinquième grief, le requérant expose que le premier juge « valide les motifs de rejet de la demande adoptés par le défendeur qui a considéré, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, que les éléments invoqués par le demandeur ne pouvaient suffire à justifier l'existence de circonstances exceptionnelles, allant jusqu'à admettre qu'il recourt à un critère objectif dans le cadre dudit pouvoir discrétionnaire » et « reconnaît que les circonstances exceptionnelles "ne sont pas définies légalement" et que c'est la volonté même du législateur de ne pas les définir afin de préserver le pouvoir discrétionnaire du défendeur ». Il fait valoir que l'arrêt attaqué ne lui permet ainsi pas de comprendre sur la base de quels critères objectifs, définis par la loi, sa demande de séjour et son recours ont été rejetés et qu'il a ainsi méconnu les articles 1<sup>er</sup>, 7, 15, 20, 21 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

Il fait valoir que la « procédure n'est pas équitable, voire le tribunal n'est ni indépendant ni impartial, s'il lui suffit, pour rejeter le recours de se retrancher derrière le large pouvoir discrétionnaire de la partie dont la décision est contestée ». Il souligne qu'il « est particulièrement difficile de démontrer l'illégalité d'une décision prise sur base d'une norme ne prévoyant aucun critère d'application, *a fortiori* objectif, conférant une totale liberté d'appréciation à l'administration » et reproche au premier juge de n'avoir pas égard « à la situation dans laquelle se trouve l'administré face à une administration opaque dans son fonctionnement et une législation opaque dans son contenu et imprévisible dans son application ». Il soutient que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 s'inscrit clairement dans la faculté visée à l'article 6.4 de la « directive retour » qui « permet aux États membres d'accorder un titre de séjour pour des motifs humanitaires, charitables ou autres ». Il explique que « la directive retour autorisant ainsi une décision de non-retour (lire également son 12<sup>ème</sup> considérant), les principes qui la régissent s'appliquent également à une telle décision, et notamment son 6<sup>ème</sup> considérant qui prévoit de façon transversale de tenir compte de critères objectifs ». Il souligne que « législateur belge est lui-même conscient de la nécessité de prévoir des critères objectifs lorsqu'il

applique la directive retour » et se réfère à l'article 1<sup>er</sup>, § 2, de la loi du 15 décembre 1980. Il demande, dès lors, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« Les articles 5, 6 et 13 de la directive 2008/115/CE, lus en conformité avec ses 6<sup>ème</sup> et 24<sup>ème</sup> considérants, ainsi que les articles 1<sup>er</sup>, 7, 14, 20, 21, 24 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, doivent-ils être interprétés en ce sens que, lorsqu'un Etat membre envisage 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, il puisse, d'une part, exiger dudit ressortissant qu'il justifie au préalable des raisons pour lesquelles la demande est formulée sur le territoire de l'Union et non dans son pays d'origine, et, d'autre part, ne pas énoncer dans sa législation les conditions et critères, *a fortiori* objectifs, permettant de justifier de ces motifs charitables, humanitaires ou autres, ce qui rend imprévisible, voire arbitraire, la réponse à une telle demande ? Dans le cas où ces critères peuvent ne pas être prévus par la législation, en cas de refus, le droit à un recours effectif n'est-il pas mis à mal par le fait que le seul recours organisé est de stricte légalité à l'exclusion de toute considération d'opportunité ? ».

Dans son mémoire en réplique, il expose que « le 6<sup>ème</sup> considérant de la directive ne se limite pas aux mesures de retour, les principes qu'il énonce s'appliquant aux décisions prises en vertu de ladite directive; et l'autorisation revendiquée par le demandeur est bien celle "conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires" au sens de l'article 6.4 de la directive ». Il note que « dans ses arrêts M'Bodj et Abdida du 18 décembre 2014, la CJUE a jugé que le séjour médical, sur base de l'article 9<sup>ter</sup> de la loi, ne relève pas de l'asile (directive 2004/83) », mais que la Cour « n'a pas exclu qu'il relève de la directive retour et plus précisément de la faculté offerte aux États par son article 6.4 » et relève que la Cour « a jugé que les dispositions de la directive retour et de la Charte garantissant le droit à un recours effectif doivent être respectées en cas de refus de séjour médical, lequel constitue une demande de séjour sur place, au même titre que celle formulée sur base de l'article 9<sup>bis</sup> de la loi [du 15 décembre 1980] ».

Au cours de l'audience du 26 avril 2021, le requérant a exposé, en droit interne, que le législateur n'avait volontairement pas énuméré ce qui constituait une circonstance exceptionnelle et que ces circonstances n'étaient, dès lors, pas objectives, ce qui était contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination ainsi qu'au principe prohibant l'arbitraire administratif. Il s'est référé à l'avis de la section de législation n° 39.718/AG dont il a déduit que l'absence de définition positive de la notion de circonstances exceptionnelles est source d'insécurité juridique et a constaté qu'aucun rapport n'a été établi en application de l'article 94/1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers de telle sorte qu'il n'est pas permis de comprendre les critères retenus par la partie adverse lors de son analyse des circonstances exceptionnelles. En droit européen, il a soutenu que le refus de séjour est bien une

décision de retour et observé que ce terme est utilisé à plusieurs reprises dans la motivation de la décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour. Il en a déduit qu'il s'agit bien de décisions de retour ou qu'à tout le moins, il s'agit d'une décision prise en vertu 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 au sens où l'entend son 6<sup>ème</sup> considérant. Il a considéré que même s'il s'agit d'une mesure nationale, celle-ci ressort du droit de l'Union et s'est référé aux arrêts C-233/19 et C-402/19 du 30 septembre 2020 de la Cour de Justice de l'Union européenne. Il a demandé qu'une question soit posée à la Cour de justice sur l'application du principe énoncé au 6<sup>ème</sup> considérant de la directive 2008/115/CE aux décisions mettant en œuvre l'article 6.4 de la directive.

## *V.2. Appréciation*

### *Premier grief*

Le motif de l'arrêt attaqué contesté par le premier grief se présente comme suit :

« 3.1. Sur le moyen unique, à titre liminaire, 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'indiquer en quoi les actes attaqués violeraient l'article 8 de la CEDH et les articles 1, 7, 15, 20 et 21 de la Charte. Le moyen est dès lors irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions ».

Le requérant n'expose pas, dans ce grief, en quoi ce motif de l'arrêt attaqué méconnaîtrait les articles 39/2 et 39/56 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. L'exposé d'un moyen de cassation, prescrit par l'article 3, § 2, 9°, de l'arrêté royal 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, requiert pourtant non seulement d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées mais également d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que le requérant expose l'entière de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques et d'en trouver le fondement légal. Le grief est, dès lors, irrecevable en tant qu'il invoque une violation des articles 39/2 et 39/56 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

L'arrêt attaqué ne confère pas une portée normative à la jurisprudence, en violation de l'article 6 du Code judiciaire, en se référant à celle-ci pour définir la notion de moyen au sens de l'article 39/69 de la loi du 15 décembre 1980 rendu applicable par l'article 39/78 avant de conclure que cette notion « 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 ». La circonstance que le premier juge n'ait pas mentionné de décisions juridictionnelles particulières, ni fait référence à ces dispositions de la loi du 15 décembre 1980 n'emporte aucunement une méconnaissance de l'article 39/65 de cette même loi, le requérant ne pouvant raisonnablement pas soutenir qu'il ne comprend pas la raison pour laquelle le premier juge estime que son moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des articles 1, 7, 15, 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Par ailleurs, le requérant ne prétend pas qu'en considérant qu'il appartient à la partie requérante « non seulement de désigner la règle de droit qui serait violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué », le juge aurait méconnu la notion de moyen telle que définie par ces dispositions légales dont il n'invoque d'ailleurs pas la violation.

Pour le surplus, le premier juge ne méconnaît nullement la foi due au recours et l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 en expliquant que « la partie requérante s'abstient d'indiquer en quoi les actes attaqués violeraient l'article 8 de la CEDH et les articles 1, 7, 15, 20 et 21 de la Charte ». La circonstance que le recours introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers cite ces dispositions pour en conclure qu'elles ont été méconnues n'implique, en effet, pas que la partie requérante ait indiqué de manière complète et compréhensible le raisonnement qui l'amène à conclure à cette méconnaissance.

Le premier grief est pour partie irrecevable et pour partie non fondé.

### *Deuxième grief*

Le grief est ici encore irrecevable en tant qu'il invoque la violation de l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 précitée à défaut d'indiquer de manière compréhensible en quoi l'arrêt attaqué aurait méconnu cette disposition. Un raisonnement identique s'impose en ce qui concerne l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 précitée. Le deuxième grief reproche, en effet, au premier juge de ne pas permettre de comprendre « en quoi "Contrairement à ce qu'annoncé par le directeur de l'office des étrangers, la décision litigieuse n'est ni transparente, ni objective et ne se réfère à aucune règle claire ni précise" », ce qui peut se comprendre comme soulevant une méconnaissance de l'article 39/65 de la loi du

15 décembre 1980, mais n'expose jamais de manière compréhensible en quoi le motif critiqué méconnaîtrait l'article 9bis de cette même loi.

Pour le surplus, le premier juge explique légalement, aux points 3.2.1. et 3.2.3. de l'arrêt attaqué, les raisons pour lesquelles il estime que l'argumentation du requérant ne peut être suivie et ne méconnaît donc pas l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, seule disposition à l'égard de laquelle le grief est recevable.

Le deuxième grief est pour partie irrecevable et pour partie non fondé.

### *Troisième grief*

Le grief est ici encore irrecevable en tant qu'il invoque la violation de l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 précitée à défaut d'indiquer de manière compréhensible en quoi l'arrêt attaqué aurait méconnu cette disposition. De même, le grief est irrecevable en tant qu'il reproche à l'arrêt attaqué d'avoir méconnu les principes d'égalité et de non-discrimination à défaut pour le requérant d'indiquer de manière compréhensible les catégories de personnes qu'il convient de comparer.

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.

Le pouvoir d'appréciation, conféré à la partie adverse par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 précitée et rappelé par le premier juge, 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 ». Ce pouvoir fait en outre l'objet, comme en l'espèce, d'un contrôle de légalité dans le cadre duquel le juge vérifie si la partie adverse a apprécié les éléments, invoqués pour justifier que la demande d'autorisation de séjour soit formée en Belgique, en respectant la notion légale de « circonstances exceptionnelles ». Le Conseil du

contentieux des étrangers a, en l'espèce, estimé que la partie adverse avait expliqué pourquoi les éléments invoqués par le requérant n'étaient pas des circonstances exceptionnelles. Il a également exposé la portée de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et la notion de circonstances exceptionnelles et a répondu, aux points 3.2.1. et 3.2.3. de l'arrêt attaqué, à la critique du requérant selon laquelle l'absence de motivation de la décision de la partie adverse sur ce qui constitue une circonstance exceptionnelle emportait une violation des principes d'égalité et de non-discrimination et engendrerait l'arbitraire administratif. La circonstance que le requérant ne partage pas l'analyse du premier juge n'implique pas que celui-ci, comme semble le soutenir le grief, aurait méconnu l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Le troisième grief est pour partie irrecevable et pour partie non fondé.

#### *Quatrième grief*

Le grief est ici encore irrecevable en tant qu'il invoque la violation de l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 précitée à défaut d'indiquer de manière compréhensible en quoi l'arrêt attaqué aurait méconnu cette disposition.

Sous couvert d'une méconnaissance de l'obligation de motivation visée à l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980, le requérant reproche, en réalité, au premier juge de ne pas avoir posé la question préjudicielle qu'il suggérait. Il n'a, toutefois, pas intérêt à ce grief dès lors qu'il demande au Conseil d'État de poser la même question dans le cadre du cinquième grief.

Quoiqu'il en soit, le premier juge explique au dernier paragraphe du point 3.2.3. de l'arrêt attaqué la raison pour laquelle il ne pose, « en tout état de cause », pas la question préjudicielle suggérée en se référant à la jurisprudence du Conseil d'État dont il résulte que la question repose « 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 ». Ce motif suffit à lui seul à justifier légalement la décision du premier juge de ne pas poser la question préjudicielle invoquée par le requérant sans qu'il ne soit besoin d'examiner la première partie du grief relatif à l'autre raison pour laquelle le premier juge a estimé que la question n'était pas nécessaire pour la solution du recours. La circonstance que le requérant ne partage pas l'analyse de la portée de l'arrêt du Conseil d'État cité par le Conseil du contentieux des étrangers n'emporte pas que celui-ci aurait méconnu l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Le quatrième grief est pour partie irrecevable et pour partie non fondé.

### *Cinquième grief*

L'exposé d'un moyen de cassation, prescrit par l'article 3, § 2, 9°, de l'arrêté royal 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, requiert non seulement d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées mais également d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que le requérant expose l'entière de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques. Or, si le requérant soutient dans le cinquième grief que l'arrêt attaqué méconnaît les articles 1<sup>er</sup>, 7, 15, 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et s'il cite certaines de ces dispositions en exposant leur contenu, il n'explique jamais concrètement et de manière compréhensible en quoi l'arrêt attaqué les aurait méconnues.

Le cinquième grief est, au surplus et en tout état de cause, irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. En effet, aux termes de l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les dispositions de celle-ci ne s'adressent aux États membres que « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ». Or, le requérant n'établit pas que tel serait le cas en l'espèce. Le grief soutient, en effet, que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 s'inscrit dans la faculté réservée aux États membres par l'article 6.4 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.

L'objet de cette 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 est, toutefois, circonscrit par son article 1<sup>er</sup> qui prévoit que : « La présente directive fixe les normes et procédures communes à appliquer dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, conformément aux droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire ainsi qu'au droit international, y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme ». Cette directive régit donc le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et non les conditions d'octroi d'un titre de séjour.

L'article 6.4. de la directive 2008/115/CE a pour seul objet d'aménager une exception à l'obligation, prescrite aux États membres par l'article 6.1. de la même directive, de prendre une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire lorsqu'un État membre décide d'accorder un titre de séjour à ce ressortissant d'un pays tiers. La seule mise en œuvre de cette disposition quand un État membre accorde un titre de séjour, ne consiste pas en l'octroi de ce titre mais dans l'abstention de prendre une décision de retour ainsi que dans l'annulation ou la suspension d'une décision de retour ayant déjà été prise. Les États membres n'accordent pas un titre de séjour en vertu de l'article 6.4. de la directive 2008/115/CE. Ils font usage, en application de cette disposition, de la faculté de déroger à l'obligation qu'ils ont, en vertu de l'article 6.1. de la même directive, d'imposer un retour à un ressortissant d'un pays tiers qui est en séjour irrégulier.

L'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne s'inscrit donc nullement dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 6.4. de la directive 2008/115/CE.

Un refus de séjour n'est pas une décision de retour et la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas décidé le contraire, comme a semblé le soutenir le requérant. Les arrêts C-233/19 et C-402/19 du 30 septembre 2020 de la Cour de Justice de l'Union européenne invoqués lors de l'audience du 26 avril 2021 ne portent pas sur l'article 6.4. de la directive et concernent, en réalité, les effets suspensifs qu'il appartient aux juridictions du travail de reconnaître en matière d'aide sociale lorsqu'un étranger a introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers un recours dirigé contre un ordre de quitter le territoire, soit une décision de retour. Ces arrêts ne concernent donc pas la portée de l'article 6.4. de la directive 2008/115/CE et ne font nullement état du fait que la directive précitée serait applicable aux décisions relatives à l'octroi d'un titre de séjour. Un refus de séjour fait obstacle à ce que l'étranger séjourne légalement en Belgique tandis qu'une décision de retour l'oblige à quitter le territoire belge.

Par ailleurs, une décision d'irrecevabilité, prise sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, n'a pas pour objet d'obliger un étranger au retour. Cette décision implique seulement que la partie adverse refuse de statuer sur le fondement d'une demande de séjour formée en Belgique parce que l'étranger n'établit pas qu'il est impossible ou très difficile qu'il soumette cette demande dans son pays d'origine, comme cela est en principe requis.

Pour le surplus, le pouvoir d'appréciation, conféré à la partie adverse par

l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, n'est, ainsi qu'il l'a été exposé lors de l'examen du troisième grief, pas arbitraire. La circonstance que la première décision entreprise devant le premier juge ait été adoptée en vertu d'une compétence discrétionnaire et que le Conseil du contentieux des étrangers ait procédé à un contrôle de légalité n'implique en rien que la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers ne serait pas équitable et que cette juridiction ne serait pas indépendante et impartiale. Le Conseil du contentieux des étrangers a permis au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles il a estimé que la partie adverse avait décidé légalement que sa demande de séjour était irrecevable. Il a exposé la portée de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et la notion de circonstances exceptionnelles.

Enfin, il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles sollicitées par le requérant dès lors que la directive 2008/115/CE ne régit en rien les conditions ou les modalités d'introduction d'une demande d'autorisation de séjour. Ce constat s'imposant avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, le Conseil d'État n'est pas tenu d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne.

Le cinquième grief est pour partie irrecevable et pour partie non fondé.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

Le recours en cassation est rejeté.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI<sup>e</sup> chambre, le  
3 mai 2021 par :

Yves Houyet,  
Nathalie Van Laer,  
Denis Delvax,  
Xavier Dupont,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet