

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

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

**A R R Ê T**

n° 256.322 du 21 avril 2023

A. 231.701/XI-23.174

En cause : **XXX**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Rose-Marie SUKENNIK et  
Ronald FONTEYN, avocats,  
rue de Florence 13  
1000 Bruxelles,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 7 septembre 2020, XXX sollicite la cassation de l'arrêt n° 239.373 du 3 août 2020 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 241.417/III.

*II. Procédure devant le Conseil d'État*

L'ordonnance n° 14.064 du 26 novembre 2020 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement 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.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 6 mars 2023 a fixé l'affaire à l'audience de la XI<sup>e</sup> chambre du 17 avril 2023.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Ronald Fonteyn, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Konstantin de Haes, *loco* M<sup>e</sup> Elisabeth Derriks, 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. Faits utiles à l'examen de la cause*

Il ressort de l'arrêt attaqué que la partie requérante est arrivée en Belgique le 17 novembre 2007 munie d'un visa de type D – études – valable du 29 octobre 2007 au 28 janvier 2008, date à laquelle elle a été mise en possession d'une carte A valable jusqu'au 31 octobre 2009, qu'elle a ensuite introduit diverses demandes d'autorisation de séjour, qu'elle a introduit, le 22 novembre 2018, une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, et que, le 12 novembre 2019, la partie adverse a déclaré cette demande irrecevable et a adopté un ordre de quitter le territoire à son encontre.

Par l'arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté le recours en annulation et la demande de suspension introduit contre ces deux dernières décisions.

#### *IV. Premier moyen*

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

La partie requérante prend un moyen, le premier, de la violation de l'article 149 de la Constitution et de l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Elle relève, dans un premier grief, qu'en considérant simultanément, d'une part « qu'il s'agit d'une première admission » et, d'autre part, qu'elle « est arrivée en Belgique le 17 novembre 2007 munie d'un visa [...] [et] a été mise en possession d'une carte A valable jusqu'au 31 octobre 2009 », l'arrêt attaqué est contradictoire dans ses motifs.

Elle soutient, dans un second grief, que l'arrêt attaqué est insuffisant dans ses motifs dès lors qu'il n'explique pas en quoi « la décision attaquée [...] intervient dans le cadre d'une première admission », alors pourtant que la partie requérante a été admise au séjour du 17 novembre 2007 au 31 octobre 2009.

Elle réplique qu'il ne suffit pas que les motifs se déduisent de la décision querellée, il faut qu'ils ne soient pas contradictoires entre eux; que le fait de ne pas mettre fin à un séjour acquis n'emporte pas automatiquement qu'il s'agit d'une première admission, qui sous-entend que l'administré a obtenu pour la première fois l'autorisation de séjourner sur le territoire belge, *quod non*; qu'elle avait déjà sollicité et obtenu le séjour avant la demande de séjour en cause; et que le juge *a quo* ne pouvait conclure à une première admission sans se contredire.

Lors de l'audience, elle réitère que la motivation de l'arrêt attaqué est entachée d'une contradiction.

##### *IV.2. Appréciation du Conseil d'État*

###### *A. Quant au premier grief*

Par les passages invoqués par la partie requérante, le Conseil du contentieux des étrangers n'a pas adopté des motifs contradictoires dès lors qu'il n'a pas considéré, d'une part, qu'il s'agit d'une première admission et, d'autre part, qu'il ne s'agit pas d'une première admission.

Le premier juge a exposé le contexte factuel dans lequel s'inscrit

l'ensemble de l'affaire et a notamment indiqué que la partie requérante avait déjà été autorisée à séjourner sur le territoire antérieurement, mais il n'en a pas déduit qu'elle ne se trouvait pas dans une situation de première admission, au sens où il l'entend pour l'application de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le premier grief n'est donc pas fondé.

#### *B. Quant au second grief*

L'obligation de motivation prévue par l'article 149 de la Constitution et par l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est une obligation de forme, étrangère à la valeur ou à la pertinence des motifs de la décision, à laquelle il est satisfait si le juge a répondu explicitement ou implicitement à toute demande, toute exception, toute défense et tout moyen formulés par les parties. Il n'est pas tenu d'examiner un à un les arguments invoqués mais il suffit que, de l'ensemble de la décision, apparaissent les raisons pour lesquelles ils sont rejetés.

En l'espèce, l'arrêt attaqué expose, en son point 3.4.1, que pour déterminer « s'il y a ingérence dans la vie familiale et/ou privée », « il convient de vérifier si l'étranger a demandé l'admission pour la première fois ou s'il s'agit d'une décision mettant fin à un séjour acquis » et, en son point 3.4.2, que l'acte initialement attaqué « ne met pas fin à un séjour acquis ».

Il ressort clairement de la lecture combinée de ces motifs que le Conseil du contentieux des étrangers a considéré que, puisqu'il ne s'agissait pas de mettre fin à un séjour acquis, il s'agissait de l'hypothèse où « l'étranger a demandé l'admission pour la première fois ».

Le premier juge ne devait, par ailleurs, pas spécialement exposer pourquoi, bien que la partie requérante eût été antérieurement autorisée à séjourner sur le territoire, il considérait qu'il s'agissait d'une « première admission », dès lors que la partie requérante n'avait pas invoqué d'argument spécifique soutenant le contraire dans son recours.

Le second grief n'est donc pas fondé.

## V. Deuxième moyen

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

La partie requérante prend un moyen, le deuxième, de la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 36/65, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Elle indique que, contrairement à ce qu'a considéré le premier juge, elle ne sollicitait pas une « première admission » au sens conféré à ces termes par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme; que le premier juge a donc fait une lecture erronée de cette jurisprudence et a fait une application inexacte de l'article 8 précité; que, si la Cour diversifie son appréciation de l'ingérence des Etats signataires en fonction de la qualité du séjour de l'étranger qui invoque la protection de l'article 8, elle le fait notamment, dans un arrêt du 31 janvier 2006, au regard du fait que le séjour de l'étranger « n'a à aucun moment été régulier »; que c'est sur cette jurisprudence que se fonde le premier juge pour conclure que la partie requérante a demandé une « première admission »; qu'elle est pourtant arrivée en Belgique en novembre 2007 et a été mise en possession d'un titre de séjour comme étudiante, renouvelé jusqu'au 31 octobre 2009; qu'elle a alors sollicité la prolongation de son titre de séjour mais n'a jamais obtenu de réponse, ce qui l'a mené à devoir demander des autorisations sur la base de l'article 9bis de la loi, qui ont mené à plusieurs décisions de refus de séjour; que si l'acte initialement attaqué ne mettait effectivement pas fin à un séjour acquis au moment où il a été adopté, il ne s'agissait pas d'une première admission; que c'est à tort que le premier juge a qualifié comme telle sa situation, d'autant que la jurisprudence de la Cour se fonde sur la situation d'une personne dont le séjour n'a à aucun moment été régulier; que c'est à tort que le premier juge a considéré qu'il n'y avait pas d'ingérence dans sa vie privée et familiale et qu'il n'était tenu à aucun examen sur pied du second paragraphe de l'article 8; que, dans la mesure où la notion de « première admission » n'a pas reçu de définition suffisamment précise et opératoire, il faudrait interroger la Cour européenne des droits de l'homme à ce propos; que l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales permet de le faire; et que cette disposition sera peut-être entrée en vigueur à l'égard de la Belgique au moment où le Conseil d'Etat statuera sur le recours.

Elle réplique qu'il n'appartient ni à la partie adverse ni au Conseil d'Etat de vérifier *in concreto* son intérêt au moyen soulevé devant le premier juge; que le moyen ne vise pas la violation du respect d'une obligation de forme; que les arrêts

cités dans le mémoire en réponse ne sont pas pertinents; que l'arrêt *Butt c. Norvège* du 4 décembre 2012 a trait à la perte de l'établissement et est étranger à la notion de « première admission »; que le même raisonnement doit être tenu à propos de l'arrêt *[T.C.E] c. Allemagne* du 1<sup>er</sup> mars 2018, à l'égard d'un requérant qui avait séjourné plus de dix ans dans le pays hôte, où il avait bénéficié d'un permis de résidence d'un an avant de passer huit années en prison; que l'arrêt *Pormes c. Pays-Bas* du 28 juillet 2020 n'a pas spécifiquement répondu à la question de la définition de la « première admission »; et que, en soutenant que « la question de savoir si la personne concernée a été ou n'a jamais été admise au séjour n'est pas pertinente lorsqu'il s'agit de savoir si l'on se trouve dans le registre de l'obligation positive de favoriser la vie privée et familiale ou celui de l'obligation de ne pas y causer d'ingérence disproportionnée », la partie adverse tente de substituer son appréciation du droit applicable à celle du juge du fond et ne répond pas au moyen soulevé.

Lors de l'audience, elle expose qu'elle a bien intérêt au moyen et estime que la Cour européenne des droits de l'homme devrait être interrogée sur les conditions dans lesquelles il faut considérer que l'on est en présence d'une première demande d'admission lorsqu'une première autorisation a été antérieurement délivrée.

## *V.2. Appréciation du Conseil d'Etat*

Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 39/65, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à défaut pour la partie requérante d'exposer en quoi l'arrêt attaqué méconnaîtrait cette disposition.

Se fondant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil du contentieux des étrangers a estimé que, pour déterminer s'il peut y avoir une ingérence dans la vie familiale et/ou privée, « il convient de vérifier si l'étranger a demandé l'admission pour la première fois ou s'il s'agit d'une décision mettant fin à un séjour acquis », que lorsqu'« il s'agit d'une première admission, comme c'est le cas en l'espèce, la Cour EDH considère qu'il n'y a pas d'ingérence et il n'est pas procédé à un examen sur la base du deuxième paragraphe de l'article 8 de la CEDH », et qu'en l'espèce, « il n'est pas contesté que la décision attaquée ne met pas fin à un séjour acquis mais intervient dans le cadre d'une première admission ».

La notion de « première admission » à laquelle se réfèrent le Conseil du contentieux des étrangers et la partie requérante ne se retrouve pas dans les motifs des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur la question, qui distingue deux hypothèses : celle du citoyen établi et celle du citoyen qui ne l'est pas mais

sollicite son admission sur le territoire national (voy. not. : C.E.D.H., *Rodrigues Da Silva et Hoogkamer c. Pays-Bas*, 31 janvier 2006, § 38; C.E.D.H., *Jeunesse c. Pays-Bas*, 3 octobre 2004, §§ 104-105; C.E.D.H., *Useinov c. Pays-Bas*, 11 avril 2006; C.E.D.H., *Narenji Haghighi c. Pays-Bas*, 14 avril 2009; C.E.D.H., *Pormes c. Pays-Bas*, 28 juillet 2020, § 53).

Dans son arrêt *Jeunesse c. Pays-Bas* du 3 octobre 2004, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que peut se prévaloir de la qualité d'étranger établi, celui à qui un droit de séjour dans le pays d'accueil a été officiellement accordé et que tel n'est pas le cas de l'étranger qui a bénéficié d'un visa de tourisme provisoire, venu à échéance, a sollicité à plusieurs reprises un permis de séjour et réside sur le territoire depuis plusieurs années (§§ 102, 104 et 105).

En considérant que le premier acte initialement attaqué a trait à une « première admission », le Conseil du contentieux des étrangers n'a donc pas méconnu la portée de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par la loi du 30 octobre 2022 portant assentiment au Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg le 2 octobre 2013, publiée au *Moniteur belge* le 5 décembre 2022, il a été décidé que ledit protocole sortira son plein et entier effet.

Aux termes de l'article 1.1 de ce protocole, entré en vigueur à l'égard de la Belgique le 1<sup>er</sup> mars 2023, « Les plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante, telles que désignées conformément à l'article 10, peuvent adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles. »

Cette disposition se limite à énoncer une faculté et non une obligation pour les juridictions ainsi visées (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 2021-2022, 55-2631/001, p. 5).

En l'espèce, outre le caractère facultatif du pouvoir de saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif, le Conseil d'Etat considère qu'il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que celle-ci distingue la fin du séjour établi, à laquelle il convient d'appliquer l'article 8.2 de la Convention, de toute autre forme de décision relative au séjour, en ce compris un

séjour irrégulier qui a antérieurement été régulier, à laquelle il convient d'appliquer la thèse selon laquelle l'Etat pourrait être redevable d'une éventuelle obligation positive.

Il n'y a donc pas lieu de demander à la Cour européenne des droits de l'homme de rendre un avis consultatif sur la question.

## *VI. Troisième moyen*

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

La partie requérante prend un moyen, le troisième, de la violation des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil et de la foi due à sa requête.

Citant sa requête originale, elle estime que l'arrêt attaqué fait mentir celle-ci en prétendant qu'elle se serait abstenue d'expliquer de quelle manière le premier acte initialement attaqué méconnaît l'article 22 de la Constitution.

Elle réplique que la partie adverse tente dans son mémoire en réponse de se substituer à l'appréciation souveraine du premier juge lorsqu'elle soutient que le premier juge devait nécessairement apprécier les griefs portés devant lui indifféremment de l'examen de la violation alléguée de l'article 22 de la Constitution.

Lors de l'audience, elle indique que le moyen est recevable et fondé.

### *VI.2. Appréciation du Conseil d'Etat*

Dans la requête introduite devant le Conseil du contentieux des étrangers par la partie requérante, celle-ci prenait un premier moyen, notamment de la violation de l'article 22 de la Constitution, dans lequel elle se limitait à mentionner, à propos de cette disposition, que « le droit au respect de la vie privée est protégé par l'article 8 de la CEDH ainsi que par l'article 22 de la Constitution » et poursuivait les développements de son moyen par des références à l'article 8 précité et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le premier juge a donc pu considérer, sans méconnaître la foi due à la requête, que la partie requérante « s'abstient d'expliquer de quelle manière le premier acte attaqué violerait l'article 22 de la Constitution. »

Le troisième moyen n'est donc pas fondé.

### *VII. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite l'octroi d'une « indemnité de procédure de base fixée à 700 € ».

Il convient de faire droit à sa demande mais en limitant le montant de cette indemnité à 154 euros par application de l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées.

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

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

Le recours en cassation est rejeté.

#### **Article 2.**

Une indemnité de procédure de 154 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI<sup>e</sup> chambre, le 21 avril 2023 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