Conseil d'Etat - 27 janvier 2005

Droit des étrangers - mineur étranger non accompagné (MENA) - congolaise - sous tutelle de sa tante conforme au droit congolais de la famille - demande de régularisation de séjour - article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 - rejet - principe selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant connaissance de tous les éléments de la cause - risque de préjudice grave difficilement réparable - référence aux avis du S.P.F. Affaires étrangères et du Ministère français des affaires étrangères - suspension en extrême urgence

La motivation par l'autorité administrative, qui a trait à une relation familiale ordinaire entre une tante et sa nièce, n'a en aucune manière égard à la circonstance que la requérante est mineure et qu'elle est placée sous la tutelle de sa tante; de tels éléments, qui sont invoqués spécifiquement à l'appui de la demande d'autorisation de séjour, auraient dû être pris en considération dans la motivation de la décision querellée.

Il résulte des documents auxquels se réfère la partie requérante, notamment des avis du S.P.F. Affaires étrangères ainsi que du Ministère français des Affaires étrangères que les troubles dont elle fait état concernent spécialement l'Est du pays, où résiderait sa famille; qu'en particulier, le Ministère français des Affaires étrangères déconseille formellement tout voyage en république démocratique du Congo; qu'il précise que dans les villes, «des mesures de sécurité élémentaires sont à respecter: éviter de se déplacer seul, en particulier la nuit» et poursuit en recommandant une prudence particulière aux femmes, «en raison des risques d'agression sexuelle»; qu'il déconseille également les déplacements à l'intérieur du pays; que le S.P.F. Affaires étrangères recommande lui aussi aux voyageurs se rendant dans les villes d'éviter tous risques inutiles; que le risque de préjudice allégué par la requérante doit être apprécié tout spécialement en ayant égard à la circonstance qu'elle est mineure et qu'elle est sous la tutelle de sa tante; qu'il ressort d'ailleurs de l'examen du moyen que la partie adverse n'a, sur ce dernier point pas correctement analysé et répondu à la demande d'autorisation de séjour, en particulier au regard de son obligation de motivation; que le risque de préjudice allégué par la partie requérante est dès lors établi et doit être considéré comme étant grave et difficilement réparable.

En cause de : M. M. L., représenté par son tuteur légal, Mme M.K c./ l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur

(...)

Vu la demande introduite le 14 janvier 2005 par L.M.M., de nationalité congolaise, qui tend à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 23 décembre 2004 déclarant sa demande d'autorisation de séjour irrecevable ainsi que de l'ordre de la reconduire pris le 25 novembre 2003 ;

Vu la requête introduite le 20 janvier 2005 par la même requérante qui sollicite l'annulation des mêmes décisions ;

(...)

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande peuvent être résumés comme suit :

La partie requérante, née le 6 octobre 1987, de nationalité congolaise, est arrivée en Belgique le 27 octobre 2002, munie d'un passeport national revêtu d'un visa l'autorisant au séjour sur le territoire du royaume pour une durée n'excédant pas 30 jours ; que

durant ce séjour, elle a séjourné chez sa tante, Mme M.K., de nationalité belge.

Le 22 novembre 2002, la requérante introduit une demande d'autorisation de séjour sur la base 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. Au titre des circonstances exceptionnelles justifiant, selon elle, que la demande soit formulée en Belgique, la requérante fait état de son intégration dans le Royaume, en soulignant qu'elle est entièrement à charge de sa tante et qu'elle satisfait à l'obligation scolaire légale. La requérante expose que, pendant son séjour en Belgique, les membres de sa famille, spécialement son père, ont été concernés par des troubles de nature à mettre leur vie en danger et que sa propre vie serait gravement menacée si elle retournait dans son pays d'origine. Sa demande est rejetée par une décision du 25 novembre 2003, qui considère qu'aucune circonstance exceptionnelle n'est invoquée. Cette décision est notifiée à la requérante le 2 juin 2004, en même temps qu'un ordre de reconduire adressé à

Mme M. Le 16 juin 2004, la requérante introduit, contre ces deux décisions, un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat, lequel est toujours pendant.

Le 23 juin 2004, la requérante introduit une deuxième demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

Cette demande fait valoir ce qui suit:

"III. Circonstances exceptionnelles

La requérante est arrivée en Belgique le 22 octobre 2002, soit depuis près de deux ans. En raison même de la durée de son séjour sur le territoire, la requérante a acquis des attaches non négligeables, notamment au sens de l'art. 2.4 de la loi du 22 décembre 1999. En attestent en outre les témoignages en annexe de la présente, émanant de ses camarades de classe, lesquels insistent sur les qualités humaines de la requérante, sa gentillesse ainsi que son dévouement (annexe 2). Pour le surplus, il convient de souligner que la requérante, mineure d'âge, est placée sous la tutelle de Mme M.K. ainsi que son époux, M. M. N. (annexe 3), lesquels travaillent tous deux (annexe 4) et sont de nationalité belge (annexe 5). Cet acte de tutelle, dressé conformément au droit congolais de la famille, est actuellement en cours de législation auprès du consulat belge à Lubumbashi. La requérante fera parvenir une copie de l'acte dûment légalisé dès qu'il sera en sa possession.

Par ailleurs, la requérante est régulièrement scolarisée sur le territoire depuis son arrivée (annexe 6) et y obtient des résultats plus que satisfaisants (annexe 7). Le retour brutal de la requérante dans leur pays aurait ainsi pour conséquence de rompre, pour une période à la fois indéterminée et indéterminable, si ce n'est définitif, la scolarisation de cet enfant, laquelle est particulièrement épanouie dans son éducation, tout en ruinant les efforts d'intégration accomplis à cet effet et en perturbant, sans nécessité particulière, sa situation d'éducation et de vie.

De plus, la requérante doit faire face dans son pays d'origine à une situation des plus délicate; en effet, suite à la guerre qui a fait rage au Congo, les parents de la requérante sont dans une situation de précarité extrême, ils ont tout perdu durant la guerre et ne sont plus en mesure d'élever leurs cinq enfants. C'est dans ce contexte que la requérante a rejoint en Belgique sa tante, laquelle est disposée à la prendre en charge et à assurer son éducation.

Il s'ensuit que le retour de la requérante dans son pays d'origine dans le seul but de se conformer à la formalité énoncée par l'article 9, al. 2 de la loi du 15 décembre 1980 doit être considérée comme totalement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur, et les attaches familiales durables dont elle dispose en Belgique seraient en pareille hypothèse brisées, sans la moindre justification raisonnable, dans une mesure incompatible avec l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il suit que la présente demande est recevable.

IV. Fondement de la demande d'autorisation de séjour.

Dans le cas d'espèce, les motifs de nature à fonder la délivrance d'une autorisation de séjour de plus de trois mois se confondent, pour la totalité, avec ceux qui soutiennent la recevabilité de la demande.

En effet, la requérante est issue d'un pays tourmenté par des crises économiques et politiques d'une gravité unanimement reconnue par la communauté internationale. Venue en Belgique, elle y a retrouvé un membre de sa famille, sa tante en particulier, qui est en mesure de la prendre en charge tant matériellement que moralement, de façon à lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine, ambition que son pays ne lui permet pas de réaliser.

Il suit que la présente demande est fondée".

La partie requérante transmet ensuite différents documents à la partie adverse, par des télécopies des 10 octobre, 27 octobre et 16 novembre. Est ainsi transmis notamment un jugement du Tribunal de paix de Lubumbashi du 14 septembre 2004 chargeant Monsieur M. M. et son épouse Madame M. M. de la tutelle sur la requérante.

Par une décision du 1er décembre 2004, la partie adverse déclare la demande irrecevable et invite l'intéressée « à obtempérer à l'ordre de reconduire lui notifié en date du 25/11/2003 ».

Cette décision n'a jamais été notifiée à la requérante, qui avait changé d'adresse.

4. Le 23 décembre 2004, la partie adverse prend une deuxième décision déclarant la demande irrecevable.

Cette décision, qui est en tous points identiques à celle du 1^{er} décembre 2004, est notifiée à la partie requérante en date du 10 janvier 2005.

Elle est motivée de la manière suivante:

"Les circonstances exceptionnelles visées par l'article 9, alinéa 3 sont destinées non à fournir les raisons d'accorder l'autorisation de séjour de plus de 3 mois dans le royaume, mais bien à justifier celles pour lesquelles la demande est formulée en Belgique et non à l'étranger, sans quoi on ne s'expliquerait pas pourquoi elles ne devraient pas être invoquées lorsque la demande est faite auprès de la représentation diplomatique ou consulat belge compétente pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger. Il en résulte que la longueur du séjour et l'"intégration" de l'intéressée ne constituent pas des circonstances exceptionnelles (conseil d'état, arrêt n°100.223 du 24/10/2001). Notons que l'intéressée est arrivée sur le territoire du Royaume munie de son passeport national et d'un visa de type C et à aucun moment elle n'a cherché à introduire, comme il est de règle, une demande d'autorisation de séjour de plus de 3 mois à partir de son pays d'origine, se contentant d'un séjour touristique valable 3 mois; selon une jurisprudence du Conseil d'état (arrêt n°95.400 du 03/04, 2001, arrêt n°117.448 du 24/03/2003 et arrêt n°117.410 du 21/03/2003), cet élément n'est pas considéré comme une circonstance

exceptionnelle empêchant ou rendant difficile un retour temporaire. Or le motif principal invoqué par l'intéressée à l'appui de sa requête est de désirer vivre avec sa tante Madame M.M. mais cet élément ne constitue pas une circonstance exceptionnelle qui justifie que ladite demande soit introduite en Belgique plutôt qu'à l'étranger. On ne voit pas non plus en quoi le fait de vivre en Belgique depuis deux ans et d'avoir noué des liens d'amitié avec des camarades d'école empêcherait l'intéressée de faire sa demande dans son pays d'origine".

Considérant que la demande d'autorisation de séjour introduite le 23 juin 2004 invoque des éléments qui peuvent être considérés comme nouveaux par rapport à ceux sur lesquels se fondait la demande du 22 novembre 2002, et auxquels la partie adverse a eu égard dans sa décision du 25 novembre 2003; qu'en effet, alors que la première demande se limitait à faire valoir que la requérante était prise en charge par sa tante, la deuxième demande faisait spécifiquement état de la nouvelle situation juridique de la requérante en soulignant que celle-ci était désormais placée sous la tutelle de sa tante et de son mari; qu'appelée à se prononcer sur ces éléments nouveaux, la partie adverse prend une décision nouvelle;

Considérant qu'il s'ensuit qu'en invitant la requérante à obtempérer à l'ordre de reconduire du 25 novembre 2003, la partie adverse confirme ce dernier pour un motif différent; que la circonstance que la requérante n'a pas recouru à la procédure d'extrême urgence pour contester l'ordre de reconduire lorsque celui-ci lui a été notifié peut s'expliquer par l'introduction d'une nouvelle demande d'autorisation de séjour fondée sur des éléments qu'elle considérait comme nouveaux; que l'extrême urgence doit dès lors être appréciée uniquement par rapport à la décision querellée; que le comportement de la requérante à cette occasion n'est pas de nature à démentir l'extrême urgence dont elle se prévaut en la présente cause; que, partant, l'extrême urgence est établie;

Considérant que la requérante a intérêt à obtenir la suspension de l'exécution de la décision déclarant irrecevable la deuxième demande d'autorisation de séjour étant donné qu'une décision qui accueillerait cette demande emporterait, fût-ce implicitement, retrait de l'ordre de reconduire;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 9 et 62 de la loi du 15 décembre 1980, des articles 3 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 3 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, des principes de bonne administration, de légitime confiance, d'équité, du contradictoire, de "gestion consciencieuse" et du "principe selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant connaissance de tous les éléments de la cause", ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'en une

première branche, la requérante fait valoir que l'acte attaqué est motivé de manière stéréotypée sans avoir égard aux fondements de la demande de séjour, spécialement ceux ayant trait à la situation humanitaire catastrophique prévalant dans son pays d'origine et à sa situation familiale particulière en Belgique; que, sur ce dernier point en particulier, elle souligne qu'il ne ressort d'aucun des motifs de la décision attaquée que la partie adverse aurait tenu compte de la circonstance qu'elle est mineure, ni de la tutelle exercée par sa tante;

Considérant que la décision querellée relève que "le motif principal invoqué par l'intéressée à l'appui de sa requête est de désirer vivre avec sa tante", mais qu'il ne s'agit pas là d'une circonstance exceptionnelle justifiant que ladite demande soit introduite en Belgique plutôt qu'à l'étranger; qu'elle précise que "la présence de la tante de l'intéressée en Belgique" ne saurait constituer une de ces circonstances, "car la séparation avec sa tante n'implique pas une rupture des liens familiaux de la requérante mais lui impose seulement une séparation d'une durée limitée en vue de régulariser sa situation, cette obligation n'est pas considérée comme disproportionnée";

Considérant qu'une telle motivation, qui a trait à une relation familiale ordinaire entre une tante et sa nièce, n'a en aucune manière égard à la circonstance que la requérante est mineure et qu'elle est placée sous la tutelle de sa tante; que de tels éléments, qui sont invoqués spécifiquement à l'appui de la demande d'autorisation de séjour introduite le 23 juin 2004, auraient dû être pris en considération dans la motivation de la décision querellée; que, dans cette mesure, le premier moyen est sérieux en sa première branche;

Considérant, en ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable, que la partie requérante fait valoir que la république démocratique du Congo, et singulièrement la région dont elle est issue, à savoir l'Est du Congo, connaît depuis plus de six années un état de guerre permanent, qui a causé la mort de 3.800.000 personnes selon les rapports internationaux ; qu'un retour forcé dans ce pays serait dangereux pour son intégrité physique; que la partie adverse n'a pas tenu compte de la minorité de la requérante, laquelle imposait une vigilance et une attention redoublées dans son chef; qu'un tel retour aurait des conséquences sur sa vie privée et familiale, garantie par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'en outre, la tante de la requérante serait tenue de se rendre au péril de sa vie dans une zone sinistrée par la guerre et de laisser sa famille en Belgique;

Considérant que la partie adverse soutient qu'en ne sollicitant pas d'emblée du poste diplomatique compétent une autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9, al. 3, de la loi du 15 décembre 1980, la requérante s'est placée elle-même dans la situation de devoir regagner aujourd'hui son pays d'origine; que, selon elle, aucun événement imprévisible ou indépendant de la volonté de la

requérante n'aurait modifié la situation de la requérante au cours de son séjour en Belgique;

Considérant qu'aucun élément du dossier ne permet d'établir que l'intention initiale de la partie requérante était de rejoindre sa tante en Belgique aux fins d'un établissement durable dans le royaume; que, contrairement à ce que prétend la partie adverse, le risque de préjudice dont elle se prévaut ne résulte pas du comportement de la partie requérante, mais bien de l'acte attaqué;

Considérant qu'il résulte des documents auxquels se réfère la partie requérante, notamment des avis du S.P.F. Affaires étrangères ainsi que du Ministère français des Affaires étrangères que les troubles dont elle fait état concernent spécialement l'Est du pays, où résiderait sa famille; qu'en particulier, le Ministère français des Affaires étrangères déconseille formellement tout voyage en république démocratique du Congo; qu'il précise que dans les villes, "des mesures de sécurité élémentaires sont à respecter: éviter de se déplacer seul, en particulier la nuit" et poursuit en recommandant une prudence particulière aux femmes, "en raison des risques d'agression sexuelle"; qu'il déconseille également les déplacements à l'intérieur du pays; que le S.P.F. Affaires étrangères recommande lui aussi aux voyageurs se rendant dans les villes d'éviter tous risques inutiles; que le risque de préjudice allégué par la requérante doit être apprécié tout spécialement en ayant égard à la circonstance qu'elle est mineure et qu'elle est sous la tutelle de sa tante; qu'il ressort d'ailleurs de l'examen du moyen que la partie adverse n'a, sur ce dernier point pas correctement analysé et répondu à la demande d'autorisation de séjour introduite par la requérante sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, en particulier au regard de son obligation de motivation; que le risque de préjudice allégué par la partie requérante est dès lors établi et doit être considéré comme étant grave et difficilement réparable;

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 réunies,

Décide:

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 23 décembre 2004 déclarant irrecevable la demande d'autorisation de séjour introduite par L.M.M. ainsi que de l'ordre de la reconduire pris le 25 novembre 2003.

Siège: M. Kovalovszky, Président de chambre

Plaid.: Me. DE HAES loco Me. SUKENNIK et Me. MOTULSKY