



Date de réception : 27/09/2024

# Version anonymisée

-1283879-

C-143/24 – 1

Affaire C-143/24 [Bandundu – II] <sup>i</sup>

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

23 février 2024

**Juridiction de renvoi :**

Tribunal de première instance de Liège (Belgique)

**Date de la décision de renvoi :**

16 février 2024

**Partie demanderesse :**

PL

**Partie défenderesse :**

État belge

---

Tribunal de première instance de Liège  
– Division Liège

**Jugement**

[OMISSIS]

En cause :

[PL], née à Kinshasa (Congo) [OMISSIS]

**Partie demanderesse** [OMISSIS]

Contre :

<sup>i</sup> Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.

**L'ETAT BELGE** [OMISSIS]

**Partie défenderesse** [OMISSIS]

**LA PROCEDURE**

- 1 [OMISSIS].
- 2 [OMISSIS]:
- 3 [OMISSIS].
- 4 [OMISSIS].
- 5 [OMISSIS].
- 6 [OMISSIS].
- 7 [OMISSIS] [procédure et référence aux ordonnances d'irrecevabilité C-56/22 et C-203/23 fondées sur l'article 94 du règlement de procédure]

**FAITS PERTINENTS EN RAPPORT AVEC LE LITIGE SOUMIS AU TRIBUNAL**

- 8 Le 12 octobre 2010, [PL] a introduit une demande d'asile en Belgique. Le 4 juillet 2012, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a rejeté sa demande. Par recours du 6 août 2012, cette décision fut entreprise devant le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE), lequel la confirma par arrêt du 31 décembre 2012.
- 9 Le 8 septembre 2012, [PL] a introduit une demande de séjour humanitaire sur [la] base de l'article 9bis [de] la loi belge du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [ci-après la « loi sur les étrangers » ou la « loi du 15 décembre 1980 »], invoquant pour l'essentiel la longueur de sa procédure d'asile et de son séjour, son travail et son ancrage local durable.
- 10 Par décision du 18 mars 2013, l'État belge déclara la demande irrecevable au motif qu'aucun des éléments invoqués par [PL] ne constituait une circonstance exceptionnelle au sens de l'article 9bis de la loi sur les étrangers, la demande devant être formulée depuis le pays d'origine et non depuis la Belgique.
- 11 Par recours du 29 mai 2013, cette décision fut entreprise devant le CCE. Ce recours fut rejeté par arrêt n° 225.526 du 2 septembre 2019. Dans cet arrêt, le CCE juge notamment : « *aux termes de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, la demande d'autorisation de séjour doit être introduite auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge dans le pays d'origine ou dans le pays où*

*l'étranger est autorisé au séjour, sauf si des circonstances exceptionnelles font obstacle à cette procédure. Ces circonstances exceptionnelles, qui ne sont pas définies légalement, ne sont pas des circonstances de force majeure. Partant, il appartient à l'autorité d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, le caractère exceptionnel des circonstances alléguées par l'étranger [...] En l'espèce, la motivation de la décision attaquée révèle que la partie défenderesse a, de façon détaillée, répondu aux principaux éléments soulevés dans la demande d'autorisation de séjour de la requérante, en expliquant pourquoi elle estimait que ceux-ci ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles au sens indiqué supra »*

- 12 Le 19 septembre 2019, contre l'arrêt précité, [PL] a introduit un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État ; ce pourvoi fut déclaré admissible, puis rejeté au fond, sur avis contraire de l'auditorat, par arrêt n° 250.863 du 10 juin 2021.
- 13 Dans son avis, l'auditorat suggérait de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la question suivante :

[OMISSIS] [formulation de la question, reprise dans le dispositif]

- 14 Dans son arrêt, le Conseil d'État juge notamment :

*« C'est, en effet, à tort que la requérante soutient que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 s'inscrit dans la faculté réservée aux États membres par l'article [6, paragraphe 4] de la [directive 2008/115] [OMISSIS]. L'objet de cette directive [OMISSIS] est, en effet, 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, paragraphe 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, paragraphe 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, paragraphe 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, paragraphe 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 [OMISSIS] ne s'inscrit donc nullement dans le cadre de la mise en œuvre de l'article[6, paragraphe 4] de la directive 2008/115/CE [...] Enfin, il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle sollicitée par la partie requérante 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. ».*

### **OBJET DU LITIGE SOUMIS AU TRIBUNAL**

- 15 Par citation du 26 juillet 2021, [PL] a cité l'État belge devant le tribunal civil[,] mettant en cause sa responsabilité, en ce compris celle de ses juridictions administratives, notamment pour avoir méconnu le droit de l'Union dans le cadre de la procédure de demande de séjour [introduite] sur [la] base de l'article 9bis de la loi belge du 15 décembre 1980 et ne pas avoir saisi la Cour de justice de l'Union européenne de la question sollicitée en dernier ressort devant le Conseil d'État belge.
- 16 Au regard des principes édictés par la directive 2008/115/CE, [PL] s'interroge, en effet, sur les critères objectifs appliqués par l'État belge, permettant de conclure à des circonstances exceptionnelles, autorisant [d'introduire en Belgique] la procédure de régularisation de séjour de l'article 9bis de la loi belge du 15 décembre 1980 [OMISSIS].
- 17 L'objet du litige soumis au tribunal est, en synthèse, de déterminer si l'État belge, par l'intermédiaire notamment de ses juridictions administratives, a commis une faute en lien causal avec le dommage invoqué par [PL], consistant en l'impossibilité d'introduire utilement une demande de régularisation, les autorités belges s'abstenant de communiquer les critères positifs objectifs permettant de recourir à l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980. Elle conclut que le refus de séjour non motivé par le moindre critère légal et public touche au respect de sa vie privée[, ce qui conduit] à des discriminations dommageables dans le travail, le logement, l'accès aux soins de santé, l'accès à l'enseignement et l'accès à la justice.

### **CADRE JURIDIQUE NATIONAL DANS LEQUEL S'INSCRIT LE LITIGE SOUMIS AU TRIBUNAL**

- 18 [OMISSIS]
  - [OMISSIS] [fondement légal et jurisprudentiel de l'action en responsabilité de l'État]

19 [OMISSIS]

20 L'article 9bis [OMISSIS] de la loi [sur les étrangers] [OMISSIS] est inclus dans le chapitre suivant de la loi :

« CHAPITRE III. – *SEJOUR DE PLUS DE TROIS MOIS*

*Art. 9.* Pour pouvoir séjourner dans le Royaume au-delà du terme fixé à l'article 6 l'étranger qui ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 10 doit y être autorisé par le **Ministre** ou son délégué.

*Sauf dérogations prévues par un traité international, par une loi ou par un arrêté royal, cette autorisation doit être demandée par l'étranger auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger.*

*Art. 9bis. § 1<sup>er</sup>* Lors de circonstances exceptionnelles et à la condition que l'étranger dispose d'un document d'identité, l'autorisation de séjour peut être demandée auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne, qui la transmettra au ministre ou à son délégué. Quand le ministre ou son délégué accorde l'autorisation de séjour, celle-ci sera délivrée **en Belgique**.

[OMISSIS]

§ 2. Sans préjudice des autres éléments de la demande, ne peuvent pas être retenus comme circonstances exceptionnelles et sont déclarés irrecevables :

1° les éléments qui ont déjà été invoqués à l'appui d'une demande d'asile [OMISSIS] ;

2° les éléments qui auraient dû être invoqués au cours de la procédure de traitement de la demande d'asile [OMISSIS] ;

3° les éléments qui ont déjà été invoqués lors d'une demande précédente d'autorisation de séjour dans le Royaume [OMISSIS] ;

4° les éléments qui ont été invoqués dans le cadre d'une demande d'obtention d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9ter.

[OMISSIS]

*Art. 9ter. § 1<sup>er</sup>.* L'étranger qui séjourne en Belgique qui démontre son identité conformément au § 2 et qui souffre d'une maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne, peut demander l'autorisation de séjourner dans le Royaume auprès du ministre ou son délégué [...].

[OMISSIS] »

- 21 Suivant le tableau de concordance transmis par l'État belge à la Commission européenne en 2012, les articles 9 bis et 9 ter de la loi du [15 décembre 1980] [OMISSIS] valent transposition de l'article [6, paragraphe 4] de la Directive 2008/115/CE (DOC 53 1825/002, page 38).

### **DISPOSITIONS DE L'UNION EN CAUSE**

- 22 La directive 2008/115/CE du Parlement 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 [OMISSIS] [JO 2008, L 348, p. 98] dispose :

*« Article premier : Objet*

*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.*

[...]

[CHAPITRE II]

**FIN DU SÉJOUR IRRÉGULIER**

*Article 6 Décision de retour*

*1. Les États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 à 5.*

[OMISSIS] [...]

*4. À tout moment, les États membres peuvent décider 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. Dans ce cas, aucune décision de retour n'est prise. Si une décision de retour a déjà été prise, elle est annulée ou suspendue pour la durée de validité du titre de séjour ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour.*

[OMISSIS] [...] »

[considérant 6] : « *Les États membres devraient veiller à ce que, en mettant fin au séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers, ils respectent une procédure équitable et transparente. Conformément aux principes généraux du droit de l'Union européenne, les décisions prises en vertu de la présente directive devraient l'être au cas par cas et tenir compte de critères objectifs, ce qui implique que l'on prenne en considération d'autres facteurs que le simple fait du séjour irrégulier. Lorsqu'ils utilisent les formulaires types pour les décisions liées au retour, c'est-à-dire les décisions de retour et, le cas échéant, les décisions d'interdiction d'entrer ainsi que les décisions d'éloignement, les États membres devraient respecter ce principe et se conformer pleinement à l'ensemble des dispositions applicables de la présente directive* ».

**EXPOSÉ DES RAISONS QUI CONDUISENT LE TRIBUNAL À S'INTERROGER SUR L'INTERPRÉTATION DE LA DIRECTIVE 2008/115/CE : LIEN EXISTANT ENTRE CETTE DIRECTIVE ET LA LÉGISLATION NATIONALE APPLICABLE AU LITIGE**

- 23 [PL] met en cause la responsabilité de l'État belge et [de] ses juridictions administratives. L'État belge pour avoir écarté les arguments invoqués à l'appui de sa demande de séjour humanitaire, au motif qu'il ne s'agit pas de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 9bis de la loi belge du 15 décembre 1980 [OMISSIS], sans préciser lesquelles en seraient [OMISSIS] ni se fonder sur des critères légaux objectifs. Les juridictions administratives, essentiellement le Conseil d'État, pour avoir jugé que l'article 9bis de la loi sur les étrangers ne s'inscrit nullement dans le cadre de la mise en œuvre de l'article [6, paragraphe 4] de la directive 2008/115/CE et pour avoir refusé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle en raison de l'évidence de ce constat, alors que l'auditorat suggérait de poser la question.
- 24 L'État belge conteste sa responsabilité en s'appuyant sur la position du Conseil d'État [OMISSIS] et soutient qu'il dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans l'exercice de la compétence qui lui est conférée par l'article 9bis de la loi belge du 15 décembre 1980 [OMISSIS].
- 25 Pour juger si l'État belge a engagé sa responsabilité, doivent donc être résolues les questions de savoir :
1. Si le droit de l'Union, et plus précisément l'article [6, paragraphe 4] de la directive 2008/115/CE, régit ou non les demandes de séjour humanitaire fondées sur l'article 9bis de la loi belge du 15 décembre 1980 [OMISSIS] ;
  2. dans l'affirmative, si le principe énoncé au [considérant 6] de la directive, prévoyant un examen au cas par cas sur base de critères objectifs, s'applique aux décisions prises sur base de l'article [6, paragraphe 4] de la directive 2008/115/CE.

- 26 La raison [de la nécessité] d'une réponse à ces questions est le refus de l'État belge et du Conseil d'État belge de considérer que l'article [6, paragraphe 4] de la directive 2008/115/CE régit les demandes de séjour humanitaire fondées sur l'article 9bis de la loi sur les étrangers[, ce qui a] pour conséquence que l'État peut refuser une demande de séjour humanitaire sans devoir se fonder sur aucun critère légalement objectif.
- 27 Or, un lien entre la Directive 2008/115/CE et l'article 9 bis de la loi belge du 15 décembre 1980 [OMISSIS] semble ressortir :
- du tableau de correspondance entre [OMISSIS]la loi belge du 15 décembre 1980 [OMISSIS] (DOC 53 1825/002, page 38) :
 

*« Directive 2008/115 : Art. 6, § 4  
Loi du 15 décembre 1980/ Autres loi ou réglementation : Art. 9 bis et 9 ter de la loi du 15 décembre 1980.  
[OMISSIS] » ;*
  - d'un courrier adressé ce 12 décembre 2023 par la Commission à une avocate belge qui l'interrogeait sur la transposition par la Belgique de la directive retour : « [OMISSIS] [...] Veuillez noter que selon le tableau de correspondance entre la Directive 2008/115/CE et les mesures nationales de transposition qui nous a été envoyé en 2012 par l'État Belge, les articles 9 bis et 9 ter de la loi du 15 décembre 1980 constituent la transposition de l'article [6, paragraphe 4] de la Directive 2008/115/CE. [OMISSIS] »
- 28 L'indication de l'article 9bis dans le tableau de concordance transmis à la Commission comme étant la transposition de l'article [6, paragraphe 4] semble correspondre au respect par l'État belge des obligations qui lui incombent en application de l'article 20 de la directive 2008/115/CE.
- 29 S'il devait être jugé par la Cour de justice de l'Union européenne que l'article [6, paragraphe 4] de la directive 2008/115/CE régit les demandes de séjour humanitaire introduites sur [la] base de l'article 9bis de la loi belge du 15 décembre 1980 [OMISSIS], [il faudrait également vérifier] si le principe énoncé au [considérant 6] de la directive, prescrivant un examen individuel sur [la] base de critères objectifs, régit également l'examen de ces demandes.
- 30 Si tel devait être le cas, la responsabilité de l'État belge pourrait être engagée à défaut pour l'article 9bis de la loi belge du 15 décembre [1980] [OMISSIS] de prévoir de tels critères et à défaut pour ses décisions prises à l'égard de Madame [PL] d'y faire référence.

**POINT DE VUE DU TRIBUNAL (fondé sur celui de l’auditeur du Conseil d’État belge)**

- 31 L’article [6, paragraphe 4] de la directive 2008/115/CE précitée prévoit une exception à l’obligation qu’ont les États membres de prendre une décision de retour à l’égard des ressortissants de pays tiers en séjour illégal, en prévoyant qu’aucune décision de retour ne peut être prise, lorsqu’un État membre décide, souverainement, d’accorder un titre de séjour autonome à un tel ressortissant, pour des motifs humanitaires ou charitables.
- 32 Or, l’article 9bis de la loi belge du 15 décembre 1980 est une disposition qui :
- énonce les conditions dans lesquelles une autorisation de séjour de plus de trois mois peut être demandée sur le territoire belge, par exception à la règle fixée à l’article 9 de la loi, selon laquelle une telle demande doit être introduite auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de la résidence ou de séjour à l’étranger ;
  - permet, lorsque ces conditions de recevabilité sont remplies, de bénéficier d’un droit de séjour de plus de trois mois, notamment pour des motifs charitables, humanitaires ou autres, dans le chef d’un ressortissant d’un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire, tel qu’envisagé par l’article [6, paragraphe 4] de la directive 2008/115 précitée.
- 33 Dès lors, l’article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 semble s’inscrire dans la faculté laissée aux États membres de décider d’accorder un titre de séjour autonome pour des motifs humanitaires[,] ce que retient le tableau de concordance transmis à la Commission.
- 34 Par conséquent, il pourrait être admis qu’indépendamment du fait que l’objectif de la directive 2008/115 [n’est pas] de régir les conditions de séjour sur le territoire d’un État membre des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, l’article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 constituerait une application de cette directive (en son article [6, paragraphe 4]) et que les principes qui régissent cette dernière s’appliqueraient également aux décisions fondées sur cette disposition.
- 35 La directive 2008/115/CE autorisant une décision de non-retour, les principes qui la régissent semblent devoir s’appliquer à la procédure [ouverte] en vue du non – retour.
- 36 Par conséquent, le [considérant] 6 de cette directive, selon lequel les décisions prises en vertu de la directive devraient l’être au cas par cas et tenir compte de critères objectifs[,] apparaît comme étant applicable à une décision d’irrecevabilité prise sur le fondement de l’article 9bis de la loi belge du 15 décembre 1980, de même que le [considérant] 24 selon lequel la directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne.

[OMISSIS] [base juridique de la saisine de la Cour]

37 [OMISSIS]

38 Le tribunal estime qu'une décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne est nécessaire pour rendre son jugement relatif à la mise en cause de la responsabilité civile de l'État belge [OMISSIS] par [PL] pour non-respect de la directive 2008/115/CE dans le cadre de la procédure introduite vainement par elle sur base de l'article 9bis de la loi belge du 15 décembre 1980 [OMISSIS]. La cause n'est pas en état d'être jugée sur le fond. Il y a lieu de suspendre la procédure et de poser à la Cour de Justice de l'Union Européenne la question suggérée par [PL].

### **DECISION : QUESTION PREJUDICIELLE**

39 [OMISSIS].

Saisit la Cour de Justice de l'Union Européenne de la question suivante [OMISSIS] :

« Le droit de l'Union, essentiellement les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et de la directive 2008/115/CE, s'applique-t-il à une pratique d'un État membre lui permettant de régulariser sur place un étranger s'y trouvant en séjour illégal ? Si oui, les articles 5, 6, et 13 de la directive 2008/115/CE, lus en conformité avec ses [considérants 6 et 24], ainsi que les articles 1<sup>er</sup>, 7, 14, 20, 21, 24 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union [européenne], doivent-ils être interprétés en ce sens que, lorsqu'un État 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 son territoire, il puisse, d'une part, exiger dudit ressortissant qu'il prouve au préalable l'impossibilité d'introduire sa demande 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 (que ce soit sur le plan de la recevabilité, en exigeant la démonstration de circonstances exceptionnelles sans les définir ou sur le plan du fond[,]) en ne prévoyant aucun critère objectif permettant de définir les motifs, notamment humanitaires, justifiant une autorisation de séjour)[,]) 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 ? »

[OMISSIS]