



Date de réception : 09/09/2022

# Version anonymisée

C-56/22 – 1

---

**Affaire C-56/22**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

28 janvier 2022

**Juridiction de renvoi :**

Tribunal de première instance de Liège (Belgique)

**Date de la décision de renvoi :**

14 janvier 2022

**Partie demanderesse :**

PL

**Partie défenderesse :**

État belge

---

**Tribunal de première instance de Liège – Division Liège**

**Jugement**

[OMISSIS]

**En cause :**

**[PL]**, [OMISSIS]

**Partie demanderesse** [OMISSIS]

**Contre :**

**ETAT BELGE** [OMISSIS]

**Partie défenderesse** [OMISSIS]

FR

[OMISSIS]

## **I. LA PROCEDURE**

[OMISSIS]

[OMISSIS] [procédure]

## **II. EXPOSE DES FAITS ET DE LA DEMANDE**

**II.1.** [PL], de nationalité congolaise, [est arrivée] en Belgique fin 2010.

**II.2.** Le 12 octobre 2010, elle [a] introduit une demande d’asile.

**II.3.** Le 4 juillet 2012, le Commissaire Général aux Réfugiés et aux Apatrides [ci-après le « CGRA »] lui [a refusé] le statut de réfugiée et le statut de protection subsidiaire.

**II.4.** Le 25 juillet 2012, un ordre de quitter le territoire [a été pris], suite à cette décision.

**II.5.** À une date indéterminée, [PL] [a] introduit un recours à l’encontre de la décision de refus de protection internationale du 4 juillet 2012 devant le Conseil du contentieux des étrangers [ci-après le « CCE »].

**II.6.** Le 13 août 2012, elle [a] introduit un recours en suspension et en annulation à l’encontre de l’ordre de quitter le territoire pris le 25 juillet 2012 devant le [CCE].

**II.7.** Le 27 août 2012, elle [a été] mise en possession d’un « document spécial de séjour » (annexe 35) l’autorisant à rester sur le territoire jusqu’à ce qu’il soit statué sur son recours contre la décision de refus de protection internationale du 4 juillet 2012 introduit devant le [CCE].

**II.8.** Le 13 septembre 2012, elle [a] introduit une demande d’autorisation de séjour sur [la] base de l’article 9bis de la [la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers (ci-après la « loi du 15 décembre 1980 » ou la « loi sur les étrangers »)] [OMISSIS].

**II.9.** Le 31 décembre 2012, le [CCE] [a rejeté] le recours introduit à l’encontre de la décision de refus de protection internationale du 4 juillet 2012. [PL] [s’est vu] en conséquence retirer son annexe 35 [OMISSIS].

**II.10.** Le 18 mars 2013, la demande d’autorisation de séjour introduite le 13 septembre 2012 sur [la] base de l’article 9bis [a été] déclarée irrecevable.

**II.11.** Le 21 mars 2013, le [CCE] [OMISSIS] [a rejeté] le recours introduit à l'encontre de l'ordre de quitter le territoire pris en date du 25 juillet 2012.

**II.12.** Le 27 mars 2013, un nouvel ordre de quitter le territoire [a été] pris à l'encontre de [PL].

**II.13.** Le 29 mai 2013, celle-ci [a] introduit un recours en suspension et en annulation à l'encontre de la décision d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour [sur la base de l'article 9 bis] prise le 18 mars 2013 [OMISSIS].

**II.14.** Le 2 septembre 2019, le [CCE] [a rejeté] le recours introduit à l'encontre de cette décision du 18 mars 2013 [OMISSIS].

**II.15.** Le 19 septembre 2019, [PL] [s'est pourvue] en cassation administrative devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État contre l'arrêt rendu sur [la] base de l'article 9bis par le [CCE] le 2 septembre 2019.

**II.16.** Par arrêt n° 250 863 du 10 juin 2021, le Conseil d'État [a rejeté] le recours en cassation, formé sur [la] base de l'article 9bis, sur avis contraire de l'auditorat.

**II.17.** Par citation introductive d'instance du 26 juillet 2021, [PL] [a] introduit la présente procédure.

**II.18.** Dans leurs dernières conclusions, la position de chacun est la suivante.

[PL] demande au tribunal de :

« Dire l'action recevable et fondée.

Avant dire droit, saisir la CJUE de la question suivante :

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, 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, 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 ?

Afin de permettre à [PL] d'introduire utilement une demande de régularisation, condamner l'État belge à lui communiquer par écrit les critères positifs et objectifs permettant d'être régularisée sur [la] base de l'article 9bis de la loi sur les étrangers [OMISSIS] [procédure]

Au titre de réparation des dommages matériels et moraux subis par les fautes précitées, [PL] [conclut à la] condamnation [de l'État belge] au paiement d'un euro provisionnel. Réserver à statuer sur le surplus.

[OMISSIS] ». [procédure]

L'État belge [conclut] :

« [OMISSIS]

[OMISSIS] [déclinatoire de compétence et exception d'irrecevabilité]

À titre subsidiaire, rejeter la demande de la partie demanderesse pour défaut de fondement ;

[OMISSIS] ». [procédure]

### **III. ANALYSE**

[OMISSIS]

[OMISSIS] [motifs non pertinents pour la demande de décision préjudicielle]

La demande est recevable.

#### **III.2. Fondement**

L'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question [...] ».

Les parties s'opposent quant à l'application ou non en l'espèce du droit européen et quant aux conséquences à en tirer.

[PL] conclut [ce qui suit] :

« Non-respect du droit de l'Union.

Le refus de rendre public[s] les critères positifs de régularisation (de séjour) est également incompatible avec le droit de l'Union[,] quoi qu'en dise le Conseil d'État.

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/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 (JO 2008, L 348, p. 98) (ci-après aussi la "directive retour")]: *“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”*.

Suivant son 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'entrée 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”*.

Suivant son considérant [24]: *“La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne”*.

L'article 1<sup>er</sup> de la [charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ci-après la "Charte"] rappelle que *"La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée"*. Son article 7 garantit le respect de la vie privée, l'article 15 le droit au travail, les articles 20 et 21 celui des principes d'égalité et de non – discrimination.

La CJUE l'a précisé dans l'[arrêt du 5 juin 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320)]: *"Ainsi qu'il ressort de l'objectif de la directive 2008/115 rappelé au point 38 du présent arrêt, cette dernière n'a pas pour objet de régir les conditions de séjour sur le territoire d'un État membre des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier à l'égard desquels une décision de retour ne peut pas ou n'a pas pu être exécutée. Toutefois, l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2008/115 permet aux États membres 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. De même, le considérant 12 de cette directive prévoit que les États membres devraient délivrer aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, ne pouvant pas encore faire l'objet d'un éloignement, une confirmation écrite de leur situation. Les États membres bénéficient d'une grande latitude pour déterminer la forme et le modèle de cette confirmation écrite"* [points 87 et 88].

Même si la directive retour a pour objectif de *"mettre en place une politique efficace de l'éloignement et du rapatriement fondée sur des normes et des garanties juridiques communes, afin que les personnes concernées soient rapatriées de façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux ainsi que de leur dignité"*, son article [6, paragraphe 4] permet aux États membres d'accorder un titre de séjour pour des motifs humanitaires, charitables ou autres, ce qui est le cas de l'article 9bis de la loi sur les étrangers. Cela est admis par le CCE (arrêt 168 510 du 27 mai 2016): *"Par ailleurs, l'article 6.4 de la directive 2008/115/CE du Parlement et du Conseil du 16 décembre 2008 prévoit que la partie défenderesse conserve la faculté de privilégier la voie de la régularisation de séjour 'pour des motifs charitables, humanitaires ou autres', et le considérant 6 de ladite directive prévoit que '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' (en ce sens, CE, n° 232 758 du 29 octobre 2015)"*. Cet arrêt ne fut pas censuré (arrêt 238 170 du 11 mai 2017).

La directive retour autorisant ainsi une décision de non-retour (lire également son [considérant 12]), les principes qui la régissent s'appliquent à une telle décision, et notamment son article 12 qui prescrit que les décisions prises doivent indiquer les motifs de fait et de droit, ainsi que son

[considérant 6] qui prévoit de façon transversale de tenir compte de critères objectifs : *“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 [...]”*.

Selon le Conseil d’État, *“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”*.

Cette évidence est contredite par le constat fait plus haut dans l’arrêt que *“M<sup>me</sup> Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire »,* suivant lequel : *« L’article 6.4 de la directive 2008/115 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. Or, l’article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 est une disposition qui ne se limite pas à énoncer 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, mais permet également, 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 6.4 de la directive 2008/115 précitée. Dès lors, comme l’a relevé le Conseil du Contentieux des étrangers, dans son arrêt n° 168 510 du 27 mai [2016], il convient de considérer que l’article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 constitue une transposition partielle de l’article 6.4 de la directive 2008/115 et s’inscrit dans la faculté laissée aux États membres de décider d’accorder un titre de séjour autonome pour des motifs humanitaires. Par conséquent, il peut être admis qu’indépendamment du fait que l’objectif de la directive 2008/115 n’a pas pour objet de régir les conditions de séjour sur le territoire d’un État membre des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, cette réglementation relevant du seul droit national, l’article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 constitue une mise [en] œuvre de cette directive (en son article 6.4) et que les principes qui régissent cette dernière s’appliquent également aux décisions fondées sur cette disposition. Par conséquent, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le considérant n° 6 de cette directive, selon lequel les décisions prises en vertu de la présente directive devraient l’être au cas par cas et*

*tenir compte de critères objectifs[,] apparaît comme étant bien applicable à une décision d'irrecevabilité prise sur le fondement de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, de même que le considérant n° 24 selon lequel la présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne”.*

Et [la requérante suggère] la question visée au dispositif.

S'il s'avérait que le droit belge n'est pas conforme au droit de l'Union, l'absence de critères légaux de régularisation, la gestion administrative par l'État et les jugements rendus par les juridictions administratives, qui se fondent sur le droit belge, seraient manifestement fautifs.

L'évidence n'étant pas constatée par le Conseil d'État, il convient de saisir la CJUE avant dire droit.

Subsidiairement, [l'article 267, troisième alinéa,] TFUE indique, que lorsqu'une question préjudicielle *“est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour”*. D'ordinaire facultatif, le recours préjudiciel est obligatoire pour les juridictions qui statuent en dernier ressort, en ce compris [le] Conseil d'État statuant en cassation, comme en l'espèce. L[e] Conseil d'État était donc tenu de poser une question préjudicielle. S'en étant abstenu, il a commis une faute [...].

En ce qui concerne l'incompatibilité avec le droit de l'Union, le défendeur renvoie à l'arrêt du Conseil d'État du 10 juin 2021, suivant lequel : *“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”*.

Si le défendeur soutient à juste titre que cet arrêt a autorité de chose jugée, la concluante soutient, elle, que le raisonnement adopté dans cet arrêt est fautif et qu'il engage la responsabilité de l'État à ce titre également.

Il ressort en effet du tableau relatif à la transposition de la Directive 2008/115/CE [OMISSIS], représentant la correspondance entre la directive 2008/115 et les mesures nationales de transposition que l'article [6, paragraphe 4] de la directive retour est transposé dans les articles 9bis et 9ter de la loi sur les étrangers.

Si le législateur belge a décidé de transposer l'article [6, paragraphe 4, de la directive 2008/115] dans l'article 9bis de la loi sur les étrangers, d'une part, ni le défendeur ni ses juridictions ne peuvent décider/juger le contraire ; d'autre part, l'article 9bis étant censé transposer l'article [6, paragraphe 4]

de la directive retour, les principes que celle-ci applique doivent également [être appliqués] en droit belge, de sorte que la question soulevée est parfaitement pertinente pour apprécier la faute de l'État :

- qui n'a prévu aucun critère objectif dans sa législation.
- qui applique des critères non révélés, ce qui contredit toute objectivité
- dont les tribunaux prétendent que ces législations et pratiques administratives sont conformes au droit de l'Union.
- dont la plus haute juridiction refuse d'interroger la CJUE, en méconnaissance de l'alinéa 3 de l'article 267 du TFUE (chose non contestée par le défendeur en termes de conclusions).

Les décisions prises en vertu de la directive retour doivent tenir compte de critères objectifs [considérant 6], seuls susceptibles d'éviter l'arbitraire [arrêt du 15 mars 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, point 58] [...].

L'État belge conclut [dans les termes suivants] :

« 24. En ce qui concerne l'incompatibilité alléguée avec le droit de l'Union, le concluant renvoie à l'arrêt du Conseil d'État du 10 juin 2021 précité [...]

A l'occasion de son arrêt du 10 juin 2021, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion d'écarter cette demande en soulignant que :

“[...] 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”.

Partant, il n'y a pas lieu d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne et il sera renvoyé à l'arrêt du Conseil d'État du 10 juin 2021 pour le surplus [...].

Il appartient à la CJUE de déterminer si oui ou non le droit européen s'applique et[,] dans l'affirmative[,] si le droit européen a ou non été violé.

[OMISSIS]

### **PAR CES MOTIFS,**

Le Tribunal [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [procédure]

Saisit la CJUE de la question suivante :

« 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, 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]