



Arrêt

n° 168 719 du 30 mai 2016
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : X

contre:

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la
Simplification administrative**

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA IIIE CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 octobre 2015, par X, qui déclare être de nationalité rwandaise, tendant à la suspension et à l'annulation de la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, prise le 22 septembre 2015, sur la base 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, dite ci-après « *la loi du 15 décembre 1980* ».

Vu le titre 1er bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 4 février 2016 convoquant les parties à l'audience du 26 février 2016.

Entendu, en son rapport, Mme M. GERGEAY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me V. LURQUIN, avocat, qui assiste la partie requérante, et Me M. DERENNE *loco* Mes D. MATRAY et A. HENKES, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

Selon ses déclarations, la partie requérante est arrivée en Belgique le 11 août 2009.

Le 17 août 2009, elle a introduit une demande d'asile, qui s'est clôturée négativement par une décision prise le 24 juin 2010 par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, laquelle n'a pas été entreprise d'un recours.

Par un courrier daté du 22 octobre 2012, reçu le 24 octobre 2012 par l'administration communale de Forest, la partie requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

Cette demande sera complétée à plusieurs reprises, notamment pour y intégrer ses enfants arrivés sur le territoire dans l'entretemps et pour faire valoir la reconnaissance du statut de réfugié, d'une part, à M. [B], que la partie requérante désigne comme étant son époux et le père des enfants, et d'autre part, à leur enfant né en Belgique.

Le 22 septembre 2015, la partie défenderesse a déclaré ladite demande d'autorisation de séjour précitée irrecevable, par une décision motivée comme suit :

«La demande n'était pas accompagnée d'un document d'identité requis, à savoir (une copie du) le passeport international, ou un titre de voyage équivalent, ou (une copie de) la carte d'identité nationale, ni d'une motivation valable qui autorise la dispense de cette condition sur base de l'article 9bis, §1 de la loi du 15.12.1980, tel qu'inséré par l'art. 4 de la loi du 15.09.2006.

En effet, l'intéressée produit un document intitulé « attestation d'identité complète » délivrée le 14.02.2011 à Nyarugenge (Rwanda). Certes ce document comporte les données d'identification (nom, prénom, date et lieu de naissance, nationalité, adresse, profession et photographie) figurant d'ordinaire sur un document d'identité. Toutefois, on ne peut que se demander sur quelle base les autorités rwandaises ont pu établir l'identité de l'intéressée avec une telle précision. Si cette identité a été établie sur production d'un quelconque document d'identité, il est à tout à fait légitime de la part de nos services de se demander pour quelle raison l'intéressée n'a pas annexé une copie dudit document à la présente demande (CCE arrêt n° 136 560 du 18.01.2015).

Cette attestation d'identité complète n'est donc en rien assimilable aux documents repris dans la circulaire du 21/06/2007 (sur ce point, la circulaire renvoie également à l'exposé des motifs commentant l'article 4 de la loi du 15/09/2006 modifiant la loi du 15/12/1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ainsi qu'à l'article 7 de l'Arrêté royal du 17/05/2007 fixant des modalités d'exécution de la loi du 15/09/2006 modifiant la loi du 15/12/1980) ni, du reste, de nature à dispenser l'intéressée de se procurer en Belgique le document d'identité requis, comme prévu à l'article 9bis §1.

En outre, rien n'empêchait l'intéressée de se procurer une carte d'identité, un passeport national ou titre de voyage équivalent et à le joindre à la demande en question. En effet, elle démontre pas valablement pas qu'elle ne pourrait se procurer l'un de ces documents d'identité auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique.

Au vu de ce qui précède, la présente demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois est déclarée irrecevable, la recevabilité d'une demande fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 étant subordonnée à la production par l'étranger d'un document d'identité (CE, arrêt 213.308 du 17.05.2011).»

Il s'agit de l'acte attaqué.

2. Exposé du moyen d'annulation.

La partie requérante prend un moyen unique libellé comme suit :

« 3.2 - Moyen unique pris de la violation :

- **articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme ;**
- **articles 9 bis et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;**
- **article 4 de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 ;**
- **articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs ;**
- **contradiction dans les motifs ;**
- **respect dû aux anticipations légitimes de l'administré à l'égard de l'administration, qui fait partie intégrante des principes généraux de bonne administration ;**
- **principes généraux de bonne administration, en particulier de prudence, de soin et de minutie ;**
- **erreur manifeste d'appréciation ;**
- **circulaire du 21 juin 2007 relative aux modifications intervenues dans la réglementation en matière de séjour des étrangers suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006.**

La partie adverse prend à l'encontre de la requérante une décision d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation au séjour introduite sur base de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 au motif que

celle-ci ne serait pas accompagnée d'un document d'identité au sens de la disposition précitée, et qu'elle ne serait en outre accompagnée d'aucune motivation valable autorisant la dispense de cette condition, tel que le prévoit le paragraphe 1er de cet article.

1. La partie adverse considère ainsi, tout d'abord, que le document joint par la requérante à sa demande d'autorisation au séjour, à savoir une « attestation d'identité complète » délivrée le 14 février 2011 à Nyarugenge (Rwanda) dont elle ne conteste ni l'authenticité ni la validité, ne constituerait pas un document d'identité au sens qu'en donne l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980, et ne serait « donc en rien assimilable aux documents repris dans la circulaire du 21/06/2007 (sur ce point, la circulaire renvoie également à l'exposé des motifs commentant l'article 4 de la loi du 15/09/2006 modifiant la loi du [15 décembre 1980] ».

Or il convient de rappeler que, par un arrêt n° 131.536 du 16 octobre 2014, Votre Conseil a jugé ceci :

« Le Conseil rappelle que l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'explicitier les motifs de ses motifs.

Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

Le Conseil rappelle également que l'article 9bis, § 1er, de la loi, qui règle les modalités d'introduction des demandes d'autorisation de séjour formulées dans le Royaume, prévoit explicitement que l'étranger qui souhaite introduire une telle demande doit en principe disposer d'un document d'identité.

Selon l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980, « il est ainsi clairement indiqué qu'un document d'identité, c'est-à-dire un passeport ou un titre de voyage équivalent, est indispensable : **la demande d'autorisation de séjour ne peut être que déclarée irrecevable si l'identité d'une personne est incertaine. Il convient d'éviter que les titres de séjour servent à régulariser l'imprécision (voulue) relative à l'identité** » (Ch. Repr., Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, sess. ord. 2005 -2006, n° 2478/001, p. 33).

(...)

Dans le cadre de son contrôle de légalité, il revient au Conseil d'apprécier, au regard des dispositions et principes visés au moyen, si la partie défenderesse a pu valablement considérer, pour conclure à l'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour de la requérante, que le document d'identité produit ne constituait pas une preuve suffisante de son identité.

En l'espèce, le Conseil constate à la lecture du dossier administratif que la requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9bis de la loi, et a notamment joint à l'appui de celle-ci, en tant que document d'identité, une « carte d'identité pour étrangers » émise par l'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie.

Le Conseil remarque que ladite carte d'identité est un document qui comporte un grand nombre de données d'identification figurant d'ordinaire dans un document d'identité officiel (nom et prénoms, lieu et date de naissance, photographie et signature du titulaire) et est revêtue des informations d'usage pour la délivrance d'un document officiel (numéro de document et cachet de l'autorité émettrice).

Dans de telles circonstances, compte tenu de la ratio legis de l'article 9bis de la loi, rappelée supra, selon laquelle une demande serait **déclarée irrecevable « si l'identité d'une personne est incertaine. Il convient d'éviter que les titres de séjour servent à régulariser l'imprécision (voulue) relative à l'identité », et étant donné l'obligation de motivation formelle pesant sur la partie défenderesse, celle-ci devait expliquer, dans la décision querellée, les raisons pour lesquelles l'identité de l'intéressée demeurait incertaine ou imprécise malgré la production dudit document, en sorte que sa demande devait être déclarée irrecevable.**

A cet égard, le Conseil considère qu'au vu des caractéristiques particulières du document produit telles qu'elles ont été rappelées ci-avant, la partie défenderesse ne pouvait l'écarter en se bornant à indiquer, sans étayer sa position, que ce document « n'est surtout en rien assimilable aux documents repris dans la circulaire du 21/06/2007 [...] », mais qu'il lui incombait, au contraire, d'indiquer dans les motifs de la décision querellée les raisons précises pour lesquelles elle estimait, à l'issue de l'examen du document produit par la requérante, nonobstant le fait qu'il comporte l'ensemble des données d'identification figurant d'ordinaire dans une carte d'identité et qu'il soit revêtu des mentions dont sont généralement assortis de tels documents, qu'il ne pouvait être considéré comme constituant une preuve d'identité de la requérante telle qu'exigée à l'article 9bis de la loi, en sorte que sa demande devait être déclarée irrecevable.

Le Conseil observe en l'occurrence qu'aucun des motifs repris dans la décision querellée, ni aucune des pièces versées au dossier administratif ne permet à la requérante de comprendre ce qui, à l'estime de la partie défenderesse, justifie un tel postulat.

(...)

L'argumentaire exposé par la partie défenderesse en termes de note d'observations n'est pas de nature à énerver le raisonnement qui précède. Qui plus est, la requérante n'avait pas à démontrer son impossibilité à se procurer une carte d'identité nationale dès lors qu'elle a valablement pu démontrer son identité conformément à ce qui précède.

Par conséquent, contrairement à ce qu'elle soutient en termes de note d'observations, la partie défenderesse n'a pas suffisamment motivé la décision attaquée et n'a dès lors pas satisfait à l'obligation de motivation lui incombant. »

Dès lors que la partie adverse reconnaît elle-même que le document d'identité fourni par la requérante « comporte les données d'identification (nom, prénom, date et lieu de naissance, nationalité, adresse, profession et photographie) figurant d'ordinaire sur un document d'identité », l'on ne peut que constater qu'il y a lieu d'appliquer mutatis mutandis en l'espèce les enseignements posés par Votre Conseil dans son arrêt précité.

En effet, l'identité de la requérante étant établie de manière certaine vu les données figurant sur le document d'identité joint à sa demande, et la partie adverse n'ayant nullement expliqué dans sa décision les raisons pour lesquelles son identité demeurerait imprécise malgré la production d'un tel document, il est clair que la décision attaquée méconnaît le prescrit de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 et, insuffisamment et inadéquatement motivée, viole également les exigences de motivation tant formelle que matérielle posées par les dispositions visées au moyen.

En outre, alors que la partie adverse déclare qu'elle « ne p[ourrait] que se demander sur quelle base les autorités rwandaises ont pu établir l'identité de l'intéressée avec une telle précision » et que « si cette identité a été établie sur production d'un quelconque document d'identité, il [serait] tout à fait légitime de la part de [ses] services de se demander pour quelle raison l'intéressée n'a pas annexé une copie dudit document à [sa demande] », il est clair que ces affirmations excèdent ce que requiert le principe de respect dû aux anticipations légitimes de l'administré à l'égard de l'administration, qui fait partie intégrante des principes généraux de bonne administration : alors que le document d'identité joint par [la partie requérante] à sa demande permet, vu l'authenticité non-contestée de celui-ci et les mentions qui y figurent, d'établir avec certitude son identité, et dès lors que l'objectif et la ratio legis de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 sont réalisés, il est à l'évidence déraisonnable pour la partie adverse d'exiger la production de documents supplémentaires de sa part.

De même, l'on ne peut que considérer que ces affirmations ne constituent nullement une motivation suffisante ni adéquate ; la requérante ayant joint à sa demande un « document d'identité » conforme au prescrit de l'article 9 bis précité, celle-ci ne peut comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse exige qu'elle fournisse un document supplémentaire.

Les exigences de motivation tant formelle que matérielle sont dès lors, de ce point de vue également, méconnues, de sorte qu'est violé le prescrit des dispositions visées au moyen.

2. La partie adverse estime ensuite que la requérante ne « démontre[rait] pas valablement pas (sic) qu'elle ne pourrait se procurer l'un de ces documents d'identité auprès de la représentation diplomatique

de son pays d'origine en Belgique », et que « rien n'empêch[erait] ainsi l'intéressée de se procurer une carte d'identité, un passeport national ou titre de voyage équivalent et à le joindre à [sa] demande ».

D'une part, alors que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse dans la décision attaquée [la partie requérante] a valablement pu démontrer son identité conformément au prescrit de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 (voy. ci-dessus), la requérante n'avait pas à démontrer son impossibilité de se procurer une carte d'identité nationale ou un passeport national (Voy. C.C.E., arrêt n° 131.536 du 16 octobre 2014).

D'autre part, si par impossible Votre Conseil venait à considérer que la requérante n'avait pas démontré avec certitude son identité à l'aide de l'« attestation d'identité complète » jointe à sa demande conformément à l'article 9 bis précité, il convient tout de même de constater que celle-ci a, tant dans sa demande d'autorisation au séjour du 24 octobre 2012 que lors de l'actualisation de celle-ci en date du 24 juin 2013, expliqué les raisons pour lesquelles il lui était impossible de se procurer de tels documents.

En effet, à ces occasions, la requérante a fait valoir le fait qu'elle était l'épouse de Monsieur [P.], ressortissant congolais reconnu réfugié en Belgique, et la mère de [J.] ressortissant rwandais également reconnu réfugié en Belgique.

A l'aune de ces éléments, il est clair que [la partie requérante] ne peut nullement envisager de retourner dans son pays d'origine en vue de solliciter la production d'une carte d'identité ou d'un passeport, ni même d'entrer en contact avec les ambassades de son pays présentes en Belgique.

Elle a donc, à travers ces circonstances qu'elle invoque, fait valoir à l'appui de sa demande d'autorisation au séjour les motifs pour lesquels il lui est absolument impossible de se procurer d'autres documents d'identité que « l'attestation d'identité complète » en sa possession.

Il appartenait donc à tout le moins à la partie adverse de répondre à ces arguments essentiels dans sa décision attaquée.

Etant restée en défaut de le faire, et se contenant de considérer abstraitement que la requérante ne démontrerait pas valablement son impossibilité de se procurer de tels documents auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique, la partie adverse a méconnu tant le prescrit des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 que le principe général de motivation matérielle des actes administratifs.

De même, elle a ce faisant méconnu les principes généraux de bonne administration qui lui imposent, entre autres, d'effectuer un examen prudent, soigneux et minutieux de la situation personnelle de la requérante.

Partant, le moyen est fondé en chacune de ses branches. ».

3. Discussion.

3.1. Sur le moyen unique, le Conseil relève que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 règle les modalités pour des demandes de séjour de plus de trois mois qui sont introduites dans le Royaume, parmi lesquelles figure l'obligation pour l'étranger qui souhaite introduire une telle demande, de disposer d'un document d'identité. Les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006, ayant introduit cette disposition dans la loi du 15 décembre 1980, indique à ce titre ce qu'il y a lieu d'entendre par « document d'identité », en soulignant qu'il est ainsi clairement indiqué qu'un document d'identité, c'est-à-dire un passeport ou un titre de voyage équivalent, est indispensable : la demande d'autorisation de séjour ne pouvant être que déclarée irrecevable si l'identité d'une personne est incertaine.

Ces travaux préparatoires ajoutent par ailleurs, qu'il convient d'éviter que les titres de séjour servent à régulariser l'imprécision (voulue) relative à l'identité. (Doc. Parl., Chambre, sess. ord. 2005- 2006, n°2478/001, Exposé des motifs, p. 33). La Circulaire du 21 juin 2007 relative aux modifications intervenues dans la réglementation en matière de séjour des étrangers suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006 fait correctement écho à l'exposé des motifs susmentionné en indiquant que les documents d'identité requis acceptés sont une copie d'un passeport international, d'un titre de séjour équivalent, ou de la carte d'identité nationale.

S'agissant de l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative, le Conseil rappelle que celle-ci doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'explicitier les motifs de ces motifs. Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

Quant à ce contrôle, le Conseil rappelle en outre que, dans le cadre du contrôle de légalité, il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné des dits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

3.2. En l'espèce, la partie requérante prétend dans un premier temps que le document invoqué, à savoir une « *attestation d'identité complète* » lui permet de satisfaire à l'exigence de production d'un document d'identité.

Or, ainsi qu'il a déjà été rappelé, la notion de document d'identité sise à l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 est circonscrite aux passeports internationaux, titres de voyage équivalents et aux cartes d'identité nationales.

S'il convient d'englober dans cette notion certains documents qui, s'ils ne portent pas formellement les intitulés des documents d'identité précités, sont toutefois destinés à en tenir lieu, il n'en va pas de même du document produit par la partie requérante dès lors que, indépendamment même de la question de savoir s'il comporte des informations sur l'identité de la requérante, il n'est pas destiné à tenir lieu de carte d'identité nationale ou de passeport international, ou titre de voyage équivalent et force est de constater que la partie requérante n'a pas fourni, à l'appui de sa demande, d'arguments en ce sens.

De même, il importe peu, eu égard à la notion de document d'identité précisée ci-dessus, que le document présenté par la partie requérante, qui n'entre pas dans cette notion, soit authentique.

Le Conseil observe par ailleurs que la partie requérante n'a pas davantage démontré « son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis », conformément au prescrit de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

La partie requérante s'est en effet contentée, notamment par le biais de ses courriers complémentaires, d'invoquer des arguments tendant à faire admettre, non pas une dispense dans son chef de l'obligation de produire un document d'identité, mais des circonstances exceptionnelles rendant impossible ou particulièrement difficile un retour au pays d'origine pour y introduire sa demande.

En déclarant la demande précitée irrecevable au motif qu'elle n'était pas accompagnée du document d'identité requis, à savoir d'un passeport international, d'un titre de voyage équivalent ou d'une carte d'identité nationale, ni d'une motivation valable autorisant sa dispense, la partie défenderesse a fait une correcte application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, a motivé adéquatement et suffisamment sa décision et n'a pas manqué aux principes visés au moyen, eu égard aux circonstances de l'espèce.

3.3. La partie requérante est en défaut d'exposer, dans le cadre de son moyen d'annulation, en quoi l'acte attaqué violerait les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en manière telle que le moyen est irrecevable quant à ce.

3.4. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique ne peut être accueilli.

4. Débats succincts.

Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation ne peut être accueillie, il convient d'appliquer l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

Le recours en annulation étant rejeté par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article unique.

La requête en suspension et annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente mai deux mille seize par :

Mme M. GERGEAY, président f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme G. BOLA-SAMBI-BOLOKOLO , greffier assumé.

Le greffier, Le président,

G. BOLA-SAMBI-BOLOKOLO

M. GERGEAY