

## Arrêt

n° 182 120 du 13 février 2017  
dans l'affaire X / I

En cause : X

Ayant élu domicile : X

contre:

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté et désormais par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative**

### LE PRÉSIDENT F.F. DE LA 1<sup>ère</sup> CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 octobre 2014, par X, qui déclare être de nationalité nigérienne, tendant à la suspension et l'annulation de la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour et d'un ordre de quitter le territoire prise le 23 mai 2014.

Vu le titre Ier bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 18 mai 2016 convoquant les parties à l'audience du 6 juin 2016.

Entendu, en son rapport, F.-X. GROULARD, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me C. RONSSE NUSSENZVEIG, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et A. COSTANTINI, attaché, qui comparaît pour la partie défenderesse.

### APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

#### 1. Faits pertinents de la cause

1.1. La partie requérante déclare être arrivée en Belgique le 24 janvier 2002.

1.2. Par courrier daté du 1<sup>er</sup> juillet 2008, elle a introduit une demande d'autorisation de séjour 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 (ci-après dénommée « la loi du 15 décembre 1980 »).

1.3. Le 23 mai 2014, la partie défenderesse a pris à son égard une décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour. Il s'agit de la première décision attaquée, qui est motivée comme suit:

*« MOTIFS : Les éléments invoqués ne constituent pas une circonstance exceptionnelle.*

*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, afin d'être dispensé d'apporter un document d'identité, le requérant apporte un courrier, daté du 28.10.2009, qui émane de l'ambassade de la République du Niger en Belgique et qui affirme qu'aucun passeport ne peut être directement délivré par ladite ambassade mais que de telles démarches ne peuvent être entreprises qu'à Niamey, capital du Niger. Cependant, cet élément ne pourra constituer une dispense valable. En effet, s'il est un fait que l'ambassade du Niger ne délivre pas directement de passeport, cela n'empêche en rien à l'intéressé de prouver son identité au moyen d'un autre document d'identité ou un document de voyage équivalant tels que ceux 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), or le requérant ne démontre pas qu'il lui est impossible de fournir de tels documents d'identité».*

1.4. Le même jour, la partie défenderesse lui a délivré un ordre de quitter le territoire. Il s'agit de la deuxième décision attaquée, qui est motivée comme suit :

#### « MOTIF DE LA DECISION

*L'ordre de quitter le territoire est délivré en application de l'article (des articles) suivants de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et sur la base des faits suivants :*

- o En vertu de l'article 7, alinéa 1er, 1° de la loi du 15 décembre 1980, il demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2 :  
L'intéressé n'est pas en possession d'un passeport revêtu d'un visa valable» .*

#### 2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la «[v]iolation des articles 9bis et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; - [v]iolation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; - [v]iolation des principes de bonne administration et de la confiance légitime, excès de pouvoir, erreur manifeste d'appréciation ».

2.2. À l'appui de ce moyen, la partie requérante rappelle qu'elle justifiait de sept ans de séjour continu en Belgique au moment de l'introduction de sa demande, qu'elle avait déjà fait plusieurs demandes de « régularisation », qu'elle parle le français et est bien intégré en Belgique.

Elle explique ensuite que son ambassade ne délivre pas de passeport, ce que la partie défenderesse ne conteste pas.

La partie requérante estime que la partie défenderesse n'explique pas dans sa décision les motifs pour lesquels il n'a pu être inscrit dans le registre des étrangers « avec la mention DECL » afin de ne pas être arbitrairement exclu du bénéfice de l'instruction du 19 juillet 2009 relative à l'application de l'ancien article 9,3 et de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. La partie requérante ajoute à ce propos que même si cette instruction a été annulée, le secrétaire d'Etat s'est engagé à continuer à appliquer les critères tels que décrits dans l'instruction du 19 juillet 2009 en vertu de son pouvoir discrétionnaire. La partie requérante ajoute encore qu'il ressort « (...) des régularisations octroyées depuis lors, et de réunions avec les différentes associations, que l'Office des étrangers a respecté ces critères de régularisation pour toute une série de personnes ». Elle argue que lorsque l'administration se trace une ligne de conduite, elle ne peut s'en écarter qu'en exposant dans la motivation de sa décision le motif qui, en l'espèce, justifie qu'elle s'en écarte.

#### 3. Discussion.

3.1. A titre liminaire, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du «principe de bonne administration». En effet, la partie requérante s'abstient de préciser de quel(s) principe(s) de bonne administration elle entend se prévaloir. Or, le principe précité n'a pas de contenu précis, il ne peut, en conséquence, à défaut d'indication plus circonstanciée, fonder l'annulation d'un acte administratif.

De même, le Conseil observe que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de l'excès de pouvoir. En effet, l'excès de pouvoir n'est pas un fondement d'annulation mais une cause générique d'annulation. Il ne s'agit donc pas d'un moyen au sens de l'article 39/69, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 (dans le même sens : C.E., arrêt n° 144.164 du 4 mai 2005).

3.2. Ensuite, le Conseil rappelle que l'article 9bis, §1er, de la loi du 15 décembre 1980 dispose comme suit : « *[[]ors 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.*

*La condition que l'étranger dispose d'un document d'identité n'est pas d'application :*

- au demandeur d'asile dont la demande d'asile n'a pas fait l'objet d'une décision définitive ou qui a introduit un recours en cassation administrative déclaré admissible conformément à l'article 20 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et ce jusqu'au moment où un arrêt de rejet du recours admis est prononcé;*
- à l'étranger qui démontre valablement son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis ».*

Le Conseil rappelle également que les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006, ayant introduit cette disposition dans la loi du 15 décembre 1980 précitée, 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 précisent à cet égard 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 susmentionnés 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.

3.3. En l'espèce, le Conseil observe qu'à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, la partie requérante n'a produit aucun des documents d'identité précités mais a joint à sa demande, pour justifier de son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis, un document délivré par l'ambassade de la république du Niger daté du 28 octobre 2009.

Il s'ensuit que, dans le cadre du contrôle de légalité que le Conseil est appelé à exercer à la faveur du présent recours, il lui revient d'apprécier, au regard de ce que la partie requérante invoque en termes de moyen, si la partie défenderesse a pu valablement considérer, pour conclure à l'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour, que les raisons invoquées n'autorisent pas la dispense de cette condition sur base de l'article 9bis, §1er, de la loi du 15 décembre 1980.

Sur ce point, le Conseil constate que le document précité expose que « (...) l'Ambassade à Bruxelles ne délivre pas de passeport », et que pour de tels actes, il est indispensable d'entreprendre des démarches à Niamey, capital du Niger.

Toutefois, à l'examen du dossier administratif, le Conseil souligne que le constat opéré par la partie défenderesse selon lequel : « (...) *s'il est un fait que l'ambassade du Niger ne délivre pas directement de passeport, cela n'empêche en rien à l'intéressé de prouver son identité au moyen d'un autre document d'identité ou un document de voyage équivalant tels que ceux 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), or le requérant ne démontre pas qu'il lui est impossible de fournir de tels documents d'identité »* demeure entier. Le Conseil relève que la partie requérante ne conteste pas la réponse fournie quant à ce par la partie défenderesse, autrement que par un rappel des éléments invoqués quant à ce dans sa demande d'autorisation de séjour qui ont fait l'objet dans l'acte attaqué d'une analyse détaillée et circonstanciée dont la partie requérante reste en défaut de démontrer, *in concreto* et en termes non hypothétiques, le caractère manifestement déraisonnable ou erroné.

A cet égard, 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'expliciter 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. En l'espèce, force est de constater que la partie défenderesse fonde sa décision sur une série de considérations de droit et de fait qu'elle précise dans sa motivation, en sorte que la partie requérante en a une connaissance suffisante pour comprendre les raisons qui la justifient et apprécier l'opportunité de les contester utilement.

Sur ce dernier point, le Conseil ajoute que, dans le cadre du contrôle de légalité qu'il est appelé à exercer, s'il lui incombe de vérifier si l'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, il n'est, en revanche, pas compétent pour substituer sa propre appréciation des faits à celle de l'autorité compétente.

La partie défenderesse a dès lors, au regard de ce qui précède, pu estimer que la partie requérante ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 relatives à l'identité du demandeur et, sur cette base, déclarer la demande irrecevable.

3.4. S'agissant de l'argument relatif à l'instruction du 19 juillet 2009, le Conseil rappelle que cette instruction a été annulée par le Conseil d'Etat dans un arrêt n°198.769 du 9 décembre 2009 et que l'annulation d'un acte administratif (par le Conseil d'Etat) fait disparaître cet acte de l'ordonnancement juridique, avec effet rétroactif et que cette annulation vaut *erga omnes* (sur la portée rétroactive de l'arrêt d'annulation : P. LEWALLE, Contentieux administratif, 2ème éd., 2002, Larcier, p. 935 et ss., n° 518 et ss - P. SOMERE, « L'exécution des décisions du juge administratif », Adm. Pub., T1/2005, p.1 et ss.).

Par ailleurs, s'il est vrai que le Secrétaire d'Etat à la politique de migration et d'asile s'est engagé publiquement à continuer à appliquer les critères tels que décrits dans l'instruction du 19 juillet 2009, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, le Conseil d'Etat a cependant estimé dans son arrêt n° 215.571 du 5 octobre 2011, que l'application de l'instruction annulée, précitée, en tant que règle contraignante, à l'égard de laquelle la partie défenderesse ne dispose plus d'aucune possibilité d'appréciation, est contraire au pouvoir discrétionnaire dont celle-ci dispose sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et ajoute à la loi. Il en est sensiblement de même dans les arrêts n°216.417 et 216.418, prononcés le 23 novembre 2011 par le Conseil d'Etat.

Il s'ensuit que les griefs formulés à cet égard, dès lors qu'ils servent une thèse s'opposant manifestement à l'enseignement jurisprudentiel qui vient d'être rappelé en ce qu'ils sollicitent l'application de l'instruction susmentionnée, ne sauraient être favorablement accueillis.

S'agissant de l'attitude de la partie défenderesse et du traitement discriminatoire dont la partie requérante dit avoir fait l'objet (la partie défenderesse n'expliquant pas à son estime les raisons pour lesquelles le requérant n'aurait pas pu être inscrit dans le registre des étrangers « avec la mention DECL » afin de ne pas être arbitrairement exclu du bénéfice de l'instruction du 19 juillet 2009), le Conseil constate qu'outre le fait que la partie requérante n'a nullement invoqué la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et qu'en outre, il s'agit d'une affirmation péremptoire non autrement étayée, la partie requérante ne démontre pas la comparabilité de sa situation individuelle aux situations exposées de manière générale au sein de la requête, n'explicitant aucunement les circonstances de fait ayant permis à d'autres personnes de se voir reconnaître un droit de séjour sur base de cette instruction.

En ce que la partie requérante reproche à la partie défenderesse d'avoir fait naître une attente légitime dans son chef et d'avoir ainsi méconnu les principes de légitime confiance, de sécurité juridique en ne suivant pas les lignes de conduite qu'elle s'était imposée à elle-même au travers de la déclaration ministérielle, le Conseil tient à souligner que ces principes n'autorisent aucunement la partie défenderesse à ajouter des critères à l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 et renvoie à la teneur de l'arrêt n° 215.571 du 5 octobre 2011 du Conseil d'État, rappelée *supra*.

3.5. Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, la partie requérante ne démontre pas la violation par la partie défenderesse des dispositions et principes qu'elle vise au moyen unique, de sorte que celui-ci n'est pas fondé.

3.6. S'agissant de l'ordre de quitter le territoire notifié en même temps que la décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour, il s'impose de constater qu'il ne fait l'objet en lui-même d'aucune critique spécifique par la partie requérante.

Partant, dès lors qu'il n'a pas été fait droit à l'argumentation développée par la partie requérante à l'égard de la première décision attaquée, et que la motivation de la deuxième décision attaquée n'est pas contestée en tant que telle, le Conseil n'aperçoit aucun motif susceptible d'en justifier l'annulation.

#### 4. Débats succincts

4.1. Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation ne peut pas 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.

4.2. La requête en annulation étant rejetée 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 treize février deux mille dix-sept par :

M. F.-X. GROULARD, président f. f., juge au contentieux des étrangers,

M. P. MATTA, greffier.

Le greffier,

Le président,

P. MATTA

F.-X. GROULARD