



Arrêt

**n° 185 007 du 31 mars 2016
dans l'affaire X / VII**

En cause : X

Ayant élu domicile : au 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 VIIIÈME CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 octobre 2016, par X, qui déclare être de nationalité congolaise (R.D.C.), tendant à la suspension et l'annulation d'une décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, prise le 31 août 2016.

Vu le titre 1er 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 l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 13 octobre 2016 avec la référence X

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 22 novembre 2016 convoquant les parties à l'audience du 11 janvier 2017.

Entendu, en son rapport, N. CHAUDHRY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me E. KALONDA DANGI, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Mr A. COSTANTINI, attaché, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 11 juin 2010, la requérante a introduit une première demande d'asile auprès des autorités belges, laquelle s'est clôturée par une décision négative prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, en date du 23 juillet 2012. Le recours introduit à l'encontre de cette décision a été rejeté par l'arrêt n° 94 394, rendu par le Conseil de céans, le 21 décembre 2012, refusant de lui reconnaître la qualité de réfugié et de lui octroyer le statut de protection subsidiaire.

1.2. Le 21 janvier 2013, la requérante a introduit une deuxième demande d'asile auprès des autorités belges, laquelle s'est clôturée par une décision négative prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, en date du 31 mai 2013. Le recours introduit à l'encontre de cette décision a été rejeté par l'arrêt n° 107 681, rendu par le Conseil de céans, le 30 juillet 2013.

1.3. Par courrier daté du 25 juin 2013, réceptionné par la Ville de Liège le 9 août 2013, la requérante 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 : la loi du 15 décembre 1980).

Le 7 octobre 2013, la partie défenderesse a déclaré cette demande irrecevable. Le recours en annulation introduit à l'encontre de cette décision a été rejeté par l'arrêt n° 139 649, rendu par le Conseil de céans le 26 février 2015.

1.4. Le 3 septembre 2013, la requérante a introduit une troisième demande d'asile auprès des autorités belges, laquelle s'est clôturée par une décision négative prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, en date du 25 septembre 2013. Le recours introduit à l'encontre de cette décision a été rejeté par l'arrêt n° 148 283, rendu par le Conseil de céans, le 22 juin 2015.

1.5. Par courrier daté du 4 avril 2016, réceptionné par la Ville de Liège le 19 mai 2016, la requérante a introduit une deuxième demande d'autorisation de séjour, sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

1.6. Le 31 août 2016, la partie défenderesse a déclaré cette demande irrecevable. Cette décision, notifiée à la requérante le 14 septembre 2016, constitue l'acte attaqué et est 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.

L'intéressée n'indique pas qu'elle ne pourrait se procurer un document d'identité – tel que le passeport ou la carte nationale d'identité – auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique. Il s'ensuit que l'intéressée doit effectuer toutes les démarches nécessaires auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique pour satisfaire à l'obligation documentaire légale inhérente à la présente demande.

L'intéressée fournit à l'appui de sa demande 9bis une attestation de pièces perdues de la carte d'électeur datant du 05.08.2009. Ce document n'est 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. Force est donc de constater que le document, produit par la requérante à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour, ne peut nullement être considéré comme un « document d'identité » au sens de l'article 9bis de la loi.

Notons également que la carte d'électeur, dont le présent document atteste la perte, ne peut être considérée comme l'un des documents d'identité repris dans la circulaire du 21.06.2007. En effet, la loi numéro 04/028 du 24.12.2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République Démocratique du Congo, stipule que les pièces pouvant être prises en considération pour obtenir ladite carte sont les suivantes : le certificat de nationalité ou l'attestation tenant lieu de certificat de nationalité, la carte d'identité pour citoyen, le passeport national, le permis de conduire national sécurisé, le livret de pension congolais délivré par l'Institut National de Sécurité Sociale ou par toute autre institution congolaise légalement reconnue en tenant lieu, la carte d'élève ou d'étudiant ou la carte de service. Cette loi stipule également qu'à défaut de l'une ou l'autre de ces pièces, sera pris en considération le témoignage fait devant le bureau du Centre d'Inscription par cinq témoins déjà inscrits sur la liste des électeurs du même Centre d'Inscription et résidant depuis 5 ans au moins dans le ressort du centre d'inscription. Dans la mesure où des documents autres qu'un passeport (ou un document de voyage équivalent) ou une carte d'identité étaient acceptés pour la délivrance de la carte d'électeur congolaise, il est permis de se demander sur base de quel élément ou document s'est appuyé[e] la Commission électorale indépendante pour délivrer à l'intéressée la carte d'électeur produite à l'appui de la présente demande. Par conséquent, nous considérons que l'identité de l'intéressée demeure incertaine (cfr. CCE, arrêt 70.744 du 28.11.2011).

Il s'ensuit que la production du document susmentionné ne dispense pas l'intéressée de l'obligation documentaire imposée par la Loi. De fait, ce document a pour but d'attester la perte de la carte d'électeur de l'intéressée et repose sur un document qui n'est pas assimilable à l'un des documents d'identité repris dans la circulaire du 21.06.2007.

Enfin, l'intéressée n'a pas actualisé son dossier en se procurant un document d'identité – tel que le passeport ou la carte nationale d'identité – auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique. Il s'ensuit que l'intéressée doit effectuer toutes les démarches nécessaires auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique pour satisfaire à l'obligation documentaire légale inhérente à la présente demande.

De plus, la requérante n'établit pas qu'elle se trouverait dans le cadre des exceptions à l'exigence de production d'un document d'identité prescrite par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

Par conséquent, force est de constater que l'intéressée ne satisfait pas à l'obligation documentaire légale inhérente à la présente demande. »

2. Exposé du moyen d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique tiré de la violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : la CEDH), des « principes de bonne administration (de bonne foi, de prudence, d'impartialité et de proportionnalité) », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Après avoir reproduit la teneur de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 et des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991, visée au moyen, elle fait valoir que « contrairement à la thèse de la partie [défenderesse], [...] la demande [visée au point 1.5.] était bien accompagnée d'un document d'identité », à savoir « une attestation de perte des pièces d'identité congolaise, datant du 05 août 2009 », laquelle « comporte non seulement l'identification complète de la requérante (nom, prénom, date de naissance, etc.), mais aussi une photo ». Elle ajoute que « ce document est valable en République Démocratique du Congo en cas de perte de pièce d'identité et fait office de pièce d'identité, et ce, jusqu'à l'obtention d'une nouvelle pièce d'identité (ce qui peut prendre un temps relativement long) », et qu'« en République Démocratique du Congo, l'attestation de perte des pièces remplace légalement la carte d'électeur, document d'identité en vigueur au pays à l'époque de la délivrance dudit document ». Elle précise encore que « ce document a été présenté auprès des instances d'asile, ce qui n'a fait l'objet d'aucune contestation », et, *in fine*, que « ce n'est qu'en 2013, soit après la clôture de sa procédure d'asile, qu'elle va réussir à obtenir son passeport congolais ».

2.2. Sous un titre « quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable », elle soutient que « l'exécution immédiate de la décision contestée entraînerait l'éloignement de la requérante vers son pays d'origine la R.D. Congo et une rupture avec ses liens sociaux tissés en Belgique ».

3. Discussion.

3.1. Sur le moyen unique, le Conseil rappelle, à titre liminaire, que, selon une jurisprudence administrative constante, l'exposé d'un "moyen de droit" requiert non seulement de désigner la règle de droit qui serait violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué.

Il constate qu'en l'occurrence, la partie requérante s'abstient d'expliquer de quelle manière l'acte attaqué violerait l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'article 3 de la CEDH et les « principes de bonne administration (de bonne foi, de prudence, d'impartialité et de proportionnalité) », ou serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Il en résulte que le moyen unique est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions et principes et de la commission d'une telle erreur.

3.2.1. Le Conseil rappelle qu'aux termes de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 :

« § 1^{er}. 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.

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 observe que cette disposition règle les modalités d'introduction d'une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois 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, indiquent 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 Ministre de l'Intérieur 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 écho à l'exposé des motifs susmentionné et indique 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.

L'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 prévoit deux exceptions à l'exigence de la production d'un document d'identité et stipule ainsi que cette exigence 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, ou à l'étranger qui démontre valablement son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis.

3.2.2. En l'espèce, le Conseil constate qu'il n'est pas contesté qu'à l'appui de la demande d'autorisation de séjour visée au point 1.5., le requérant n'a pas fait valoir qu'il se trouverait dans l'une des situations pour lesquelles l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 prévoit expressément que la condition de disposer d'un document d'identité n'est pas d'application mais a, au contraire, joint à sa demande une « attestation de perte des pièces d'identité », laquelle indique que la pièce perdue est, en l'occurrence, la « carte d'électeur ».

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 le document produit à l'appui de la demande ne constituait pas une preuve suffisante de l'identité du requérant.

A cet égard, le Conseil observe que la décision attaquée est notamment fondée sur le motif que l'attestation de perte de la carte d'électeur « [...] n'est en rien assimilable aux documents repris dans la circulaire du 21/06/2007 [...] 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. Force est donc de constater que le document, produit par la requérante à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour, ne peut nullement être considéré comme un « document d'identité » au sens de l'article 9bis de la loi », la partie défenderesse précisant à cet égard que « [...] la carte d'électeur, dont le présent document atteste la perte, ne peut être considérée comme l'un des documents d'identité repris dans la circulaire du 21.06.2007. En effet, la loi numéro 04/028 du 24.12.2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République Démocratique du Congo, stipule que les pièces pouvant être prises en considération pour obtenir ladite carte sont les suivantes : le certificat de nationalité ou l'attestation tenant lieu de certificat de nationalité, la carte d'identité pour citoyen, le passeport national, le permis de conduire national sécurisé, le livret de pension congolais délivré par l'Institut National de Sécurité Sociale ou par toute autre institution congolaise légalement reconnue en tenant lieu, la carte d'élève ou d'étudiant ou la carte de service. Cette loi stipule également qu'à défaut de l'une ou l'autre de ces pièces, sera pris en considération le témoignage fait devant le bureau du Centre d'Inscription par cinq témoins déjà inscrits sur la liste des électeurs du même Centre d'Inscription et résidant depuis 5 ans au

*moins dans le ressort du centre d'inscription. Dans la mesure où des documents autres qu'un passeport (ou un document de voyage équivalent) ou une carte d'identité étaient acceptés pour la délivrance de la carte d'électeur congolaise, il est permis de se demander sur base de quel élément ou document s'est appuyé[e] la Commission électorale indépendante pour délivrer à l'intéressée la carte d'électeur produite à l'appui de la présente demande. Par conséquent, nous considérons que l'identité de l'intéressée demeure incertaine », pour en conclure que « [...] la production du document susmentionné ne dispense pas l'intéressée de l'obligation documentaire imposée par la Loi. De fait, ce document a pour but d'attester la perte de la carte d'électeur de l'intéressée et repose sur un document qui n'est pas assimilable à l'un des documents d'identité repris dans la circulaire du 21.06.2007 [...] ». Cette motivation se vérifie à l'examen du dossier administratif, et est conforme au prescrit légal et à la *ratio legis*, rappelés ci-avant. Par ailleurs, cette motivation permet à la partie requérante de comprendre pour quelle raison la partie défenderesse a estimé que l'identité de la requérante demeurerait incertaine, malgré les mentions que comporte l'attestation de perte de la carte d'électeur produite. Force est de constater, en outre, que cette motivation n'est *in casu* pas utilement contestée en termes de recours, la partie requérante se bornant, en substance, à alléguer que la demande était bien accompagnée d'un document d'identité et à souligner que l'attestation de perte de pièces comporte l'identification complète de la requérante ainsi qu'une photo et qu'elle est valable en R.D.C. où elle peut faire office de pièce d'identité. En effet, ce faisant, la partie requérante ne rencontre pas concrètement la motivation reproduite ci-dessus.*

Pour le reste, le Conseil observe que la partie requérante se borne à alléguer que « ce document a été présenté auprès des instances d'asile, ce qui n'a fait l'objet d'aucune contestation », ce qui ne peut suffire à établir que la requérante se trouvait dans le cadre des exceptions à l'exigence de production d'un document d'identité prescrite par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

Quant à l'allégation portant que « ce n'est qu'en 2013, soit après la clôture de sa procédure d'asile, [que la requérante] va réussir à obtenir son passeport congolais », le Conseil relève que cet élément est invoqué pour la première fois en termes de requête, et rappelle à ce sujet qu'il ne peut, dans le cadre de son contrôle de légalité, avoir égard qu'aux éléments portés à la connaissance de l'autorité avant que celle-ci ne prenne sa décision. La jurisprudence administrative constante considère en effet que les éléments qui n'avaient pas été portés par le requérant à la connaissance de l'autorité en temps utile, c'est à dire avant que celle-ci ne prenne sa décision, ne sauraient être pris en compte pour en apprécier la légalité, dès lors qu'il y a lieu, pour l'exercice de ce contrôle de « [...] se replacer au moment même où l'acte administratif a été pris [...] » (en ce sens, notamment : C.E., arrêt n°110.548 du 23 septembre 2002). Le Conseil observe, de surcroît, que la partie requérante reste en défaut d'expliquer pourquoi la requérante n'a pas produit le passeport précité à l'appui de la demande d'autorisation de séjour, introduite par courrier du 4 avril 2016, mieux identifiée sous le point 1.5.

3.3. S'agissant de l'allégation selon laquelle « l'exécution immédiate de la décision contestée entraînerait l'éloignement de la requérante vers son pays d'origine la R.D. Congo et une rupture avec ses liens sociaux tissés en Belgique », le Conseil n'aperçoit pas l'intérêt de la partie requérante à celle-ci, dès lors que la décision attaquée consiste en une décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, laquelle n'est nullement assortie d'un ordre de quitter le territoire.

En tout état de cause, s'agissant de l'invocation de l'article 8 de la CEDH, le Conseil rappelle que le Conseil d'Etat a déjà jugé, ce à quoi il se rallie, que « le droit au respect à la vie privée et familiale consacré par l'article 8, alinéa 1^{er}, de [la CEDH] peut être expressément circonscrit par les Etats contractants dans les limites fixées par l'alinéa 2 du même article. La loi du 15 décembre 1980 est une loi de police qui correspond aux prévisions de cet alinéa. Il s'ensuit que l'application de cette loi n'emporte pas en soi une violation de l'article 8 de [la CEDH]. Cette disposition autorise donc notamment les Etats qui ont signé et approuvé la Convention à soumettre la reconnaissance du droit à la vie privée et familiale à des formalités de police. Le principe demeure en effet que les Etats conservent le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non nationaux et que les Etats sont ainsi habilités à fixer des conditions à cet effet. L'article 8 de [la CEDH] ne s'oppose pas à ce que les Etats fixent des conditions pour l'entrée des étrangers sur leur territoire. L'exigence imposée par l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 d'introduire en principe la demande auprès du poste diplomatique belge dans le pays d'origine, constitue une ingérence proportionnée dans la vie familiale de l'étranger puisqu'elle ne lui impose qu'une formalité nécessitant une séparation temporaire de son milieu belge tout en réservant la décision sur le fondement même de la demande d'être autorisé au séjour de plus de trois mois. Par ailleurs, en ce qui concerne la proportionnalité, si rigoureuses que puissent paraître les conséquences d'une séparation prématurée pour celui qui aspire à un séjour, elles

ne sauraient être jugées disproportionnées au but poursuivi par le législateur lorsque la personne intéressée a tissé ses relations en situation irrégulière, de telle sorte qu'elle ne pouvait ignorer la précarité qui en découlait» (C.E., arrêt n° 161.567 du 31 juillet 2006 ; dans le même sens : C.C.E., arrêt n° 12.168 du 30 mai 2008). La Cour d'arbitrage a également considéré, dans son arrêt n° 46/2006 du 22 mars 2006, qu'« En imposant à un étranger non C.E. admis à séjourner en Belgique de retourner dans son pays d'origine pour demander l'autorisation requise, les dispositions en cause ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie familiale de cet étranger et ne constituent pas davantage une ingérence qui ne peut se justifier pour les motifs d'intérêt général retenus par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, une telle ingérence dans la vie privée et familiale est prévue par la loi et ne peut entraîner qu'un éventuel éloignement temporaire qui n'implique pas de rupture des liens unissant les intéressés en vue d'obtenir l'autorisation requise » (considérant B.13.3).

Ces jurisprudences sont totalement applicables dans le cas d'espèce, dès lors que l'exigence imposée par l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 d'introduire, en principe, la demande d'autorisation de séjour auprès du poste diplomatique ou consulaire belge dans le pays de résidence ou dans le pays où l'étranger est autorisé au séjour, n'impose à la requérante qu'une formalité nécessitant une séparation temporaire de son milieu belge tout en réservant la décision sur le fondement même de la demande d'être autorisé au séjour de plus de trois mois.

Partant, il ne peut être reproché à la partie défenderesse d'avoir méconnu l'article 8 de la CEDH.

3.4. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique ne peut être tenu pour fondé.

4. Débats succincts.

4.1. 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.

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

5. Dépens.

Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie requérante.

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

Article 1.

La requête en suspension et annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de cent quatre-vingt-six euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente-et-un mars deux mille dix-sept par :

Mme N. CHAUDHRY,

président f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme N. HARROUK,

greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

N. HARROUK

N. CHAUDHRY