

CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS

ARRET

n° 25297 du 30 mars 2009
dans l'affaire X / III

En cause : X

Domicile élu : X

contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre de la Politique de migration et d'asile.

LE PRESIDENT F.F. DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 décembre 2008 par X, qui déclare être de nationalité camerounaise, qui demande la suspension et l'annulation de la décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour, décision notifiée le 19 novembre 2008 et prise le 5 novembre 2008 et « de l'ordre de quitter le territoire concomitant ».

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, dite « *la loi* » ci-après.

Vu le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 13 janvier 2009 convoquant les parties à comparaître le 10 février 2009.

Entendu, en son rapport, Mme C. DE WREEDE, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me A. PHILIPPE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me K. DE HAES *loco* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Rétroactes

1.1. La partie requérante déclare être arrivée en Belgique le 30 novembre 2004. Le même jour, la partie requérante a introduit une demande d'asile, cette demande s'est clôturée par une décision prise par la Commission Permanente de Recours des Réfugiés le 21 mars 2007. Un recours en cassation administrative a été introduit, par un une ordonnance n°602 du 1^{er} juin 2007, le Conseil d'Etat a déclaré ce recours non admissible.

1.2. Le 2 mai 2007, la partie requérante a introduit une première demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9, alinéa 3, ancien, de la loi.

1.3. Le 13 septembre 2007, la partie requérante s'est vue notifier un ordre de quitter le territoire délivré sous forme d'une annexe 13 quinquies.

1.4. Le 12 décembre 2007, l'Office des étrangers a pris une décision de rejet de la demande d'autorisation de séjour. La partie requérante a introduit un recours en suspension et en annulation contre ladite décision devant le Conseil de céans.

1.5. Le 2 juillet 2008, la partie requérante a introduit une deuxième demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9 bis de la loi.

1.6. En date du 5 novembre 2008, la partie défenderesse a pris à l'égard de la partie requérante une décision d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

« **MOTIFS :**

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.

Par conséquent, le courrier de l'ambassade, le permis de conduire et le certificat de nationalité fournis en annexe de la demande d'autorisation de séjour ne sont en rien assimilables 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'intéressé de se procurer en Belgique le document d'identité requis, comme prévu à l'article 9bis §1.

L'intéressé invoque l'impossibilité de se procurer un passeport, en raison d'une rupture de stock de cartons de passeports dont fait face l'ambassade du Cameroun. Notons que, si l'ambassade n'est pas en mesure de délivrer des passeports, ils peuvent toutefois délivrer un laissez-passer ou un document tenant lieu de passeport. Ce problème de nature technique ne justifie donc aucunement l'absence de document d'identité. Le requérant argue également le fait que l'ambassade exige la présentation d'une carte d'identité valable pour lui procurer les documents demandés. A ce sujet, il convient de rappeler que, d'une part, il incombe à l'intéressé d'accomplir toutes les démarches nécessaires auprès de la représentation diplomatique de son pays en vue de l'obtention des documents demandés ; d'autre part, le requérant n'apporte aucun élément prouvant que ces autorités refusent la délivrance d'un passeport ou d'un document assimilé en l'absence de la présentation d'une carte d'identité valable. »

2. Question préalable : recevabilité de la note d'observations

En application de l'article 34 du Règlement de procédure du Conseil, la note d'observations déposée par la partie défenderesse doit être écartée des débats. Cet écrit de procédure a en effet été transmis au Conseil le 27 janvier 2009, soit en dehors du délai de huit jours à compter de la communication de la requête, laquelle a eu lieu le 18 décembre 2008.

3. Exposé du moyen d'annulation

3.1. La partie requérante prend **un moyen unique** de la violation de l'article 9 bis et 62 de la loi, des articles 1, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de sécurité juridique.

3.2. Dans une première branche, elle expose en substance avoir fourni à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour un permis de conduire, un certificat de nationalité et une lettre de l'ambassade selon laquelle la délivrance d'un passeport n'est pas possible. Elle soutient qu'il lui est « très difficile de pouvoir obtenir de son Ambassade en Belgique un passeport, l'Ambassade n'étant pas en mesure de délivrer lesdits passeports pour cause de rupture de stock, ce dont est parfaitement au courant la partie adverse. » Elle estime que la

partie défenderesse se devait de tenir compte de ces éléments. La partie requérante expose en outre, qu'ayant remis un permis de conduire et un certificat de nationalité, elle a valablement apporté la preuve de son identité et ce, d'autant plus qu'elle a toujours été constante dans ses déclarations concernant son identité au cours des différentes procédures qu'elle a pu entamer. Elle ajoute que par ailleurs, son origine camerounaise n'a jamais été mise en doute. Ensuite, elle rappelle que selon l'article 9 bis de la loi, dès lors que l'étranger démontre son impossibilité de se procurer valablement un document d'identité, l'exigence desdits documents à l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour en Belgique n'est pas d'application, ce qui est le cas en l'espèce. De plus, elle considère que la circulaire du 21 juin 2007 invoquée par la partie défenderesse n'ayant « aucune valeur contraignante » doit être écartée « dans le cadre de la présente procédure. ». Elle souligne également que cette circulaire n'explicite pas les modalités relatives à la dispense de production d'un document d'identité. Elle considère qu'à partir du moment où « aucun texte législatif ou réglementaire, ni même une circulaire, n'explicitent réellement la question relative à la dispense de production d'un document d'identité », elle ne pourra jamais introduire une demande d'autorisation de séjour, la barrière des documents d'identité étant « difficilement surmontable eu égard à l'inertie des autorités camerounaises à ce propos et à leur impossibilité de satisfaire cette demande de passeport. ». Elle conclut que dès lors « que l'Ambassade explique qu'elle ne peut fournir de passeport et que le requérant est tenu de prouver valablement son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis (article 9 bis), ce qu'il a fait, la partie adverse a commis un excès de pouvoir et une erreur manifeste d'appréciation. ».

Enfin, elle reproche à la partie défenderesse d'avoir 'une conception erronée' de l'article 9 bis de la loi en considérant qu'un laissez-passer serait suffisant et qu'à contrario, ni un permis de conduire, ni un certificat de nationalité ne constitueraient des documents d'identités valables. Elle reproche à la motivation de la décision entreprise de porter atteinte à son droit « de voir sa demande d'autorisation de séjour valablement analysée, dès lors que la partie adverse se limite à l'examen des documents produits, sans tenir compte des circonstances exceptionnelles invoquées. » Enfin, elle conclut « que dès lors qu'il [la partie requérante] a tout mis en œuvre pour tenter de se procurer un passeport, il ne peut valablement lui être reproché de ne pas avoir pu en produire un. »

3.3. Dans une deuxième branche, elle reproche en substance à la partie défenderesse d'avoir notifié la décision querellée à Vottem alors que ladite décision précise qu'elle « a été envoyée au Bourgmestre d'Anderlecht » et que « manifestement, ce n'est pas le bourgmestre qui a notifié la décision dès lors qu'elle a été notifiée au Centre Fermé de Vottem. » En outre, elle reproche à la décision querellée de préciser « qu'il convient de délivrer au requérant un ordre de quitter le territoire valable 30 jours ». Or, l'ordre de quitter le territoire qui lui a été notifié contient une décision de remise à la frontière et une décision de privation de liberté à cette fin. En conséquence, elle considère que la décision querellée est « inadéquatement motivée, en violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 en ce que la notification devait avoir lieu via le Bourgmestre, comme stipulé sur la décision et moyennant un ordre de quitter le territoire de 30 jours. »

4. Discussion

4.1. Sur la première branche du moyen, le Conseil relève que l'article 9bis de la loi 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, 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 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 et publiée au moniteur belge le 4 juillet 2007, 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. Cette circulaire, si elle n'a pas de valeur contraignante vis-à-vis de la partie requérante, guide et, dans la mesure où elle a été publiée, lie la partie défenderesse dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, dès lors dans le cadre d'un contrôle de légalité de l'acte attaqué, il n'y a pas lieu de l'écarter.

L'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 a prévu deux exceptions à la condition relative à la production d'un document d'identité et stipule ainsi que 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 le recours est déclaré non admissible, et à l'étranger qui démontre valablement son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis.

Le Conseil tient à souligner qu'il est de jurisprudence constante que c'est à l'étranger qui se prévaut d'une situation d'en apporter la preuve, ou à tout le moins un début de preuve permettant d'attester de la réalité de ses propos.

Le Conseil a déjà pu ainsi jugé qu'en explicitant la condition que l'étranger doive disposer d'un document d'identité par l'exigence de production par celui-ci, soit d'une copie du passeport international, d'un titre de séjour équivalent, ou de la carte d'identité nationale, soit de la motivation qui autorise la dispense de cette condition sur base de l'article 9bis, §1 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, la partie défenderesse ne rajoute pas une condition à la loi (CCE, n°4542, 7 décembre 2007 ; CCE, n°13196, 26 juin 2008).

En l'espèce, s'agissant des documents produit par la partie requérante, le Conseil constate qu'à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 bis de la loi, elle n'a apporté ni copie d'un passeport national, ni d'une carte d'identité, ni titre de voyage, mais se limite à déposer un permis de conduire, une lettre de l'ambassade camerounaise ainsi qu'un certificat de nationalité et à affirmer que son identité. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, il ne peut être considéré que l'identité est attestée à suffisance par les documents annexés alors que ceux-ci ne constituent pas des documents d'identité à part entière. La partie défenderesse a pu dès lors à juste titre estimer que ces éléments n'étaient en rien assimilables aux documents légalement requis.

Plus particulièrement concernant le laissez-passer, le Conseil estime à l'instar de la partie requérante, que le laissez-passer est un titre de voyage et donc un document susceptible de démontrer l'identité conformément à l'article 9 bis de la loi, tel qu'éclairé par les travaux parlementaires précités.

S'agissant de l'impossibilité de la partie requérante à produire un document d'identité, le Conseil constate que la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié s'est clôturée le 21 mars 2007 par une décision de la Commission Permanente de Recours des Réfugiés et que le recours diligenté auprès du Conseil d'Etat contre cet arrêt a été déclaré non admissible, de sorte que la partie requérante ne peut se prévaloir, à ce titre, d'une dispense tel que prévue à l'article 9bis, §1^{er}, alinéa 2, 1^{er} tiret de la loi. Plus particulièrement en ce qui concerne la dispense prévue à l'article 9bis, §1^{er}, alinéa 2, 2^{ème} tiret de la loi, le Conseil entend rappeler que c'est à l'étranger qui revendique l'existence d'une impossibilité dans son chef à fournir les documents exigés par la loi à en apporter lui-même la preuve. L'appréciation de cette impossibilité relève du pouvoir discrétionnaire de la partie défenderesse. Le contrôle que peut exercer le Conseil sur l'usage qui est fait de ce pouvoir ne peut être que limité. Il consiste d'une part vérifier que l'autorité administrative n'a pas tenu pour établi des faits non étayés par le dossier administratif et, d'autre part, à vérifier qu'elle n'a pas donné des faits une interprétation manifestement erronée. Par ailleurs, dans le cadre de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, la partie défenderesse peut se donner

une ligne de conduite via une circulaire, le Conseil constate qu'elle n'a pas fait ce choix dans le cadre de la circulaire du 21 juin 2007.

S'agissant plus particulièrement de l'impossibilité de se procurer un passeport auprès de son Ambassade, le Conseil observe que la lettre de l'ambassade camerounaise étant rédigée ainsi : « [...] les demandes de passeport étant individuelles, une réponse individuelle est donnée aux compatriotes qui sollicitent un passeport, après examen avec les intéressés, de toutes les solutions éventuellement envisageables. Il ne nous paraît par conséquent pas indiqué de délivrer une attestation générale au sujet des passeports camerounais », il apparaît clairement que ladite lettre, à défaut pour la partie requérante d'entamer des démarches individuelles auprès de son ambassade, n'entend se prononcer en rien sur le cas spécifique de la partie requérante et est dès lors trop générale que pour constituer une preuve ou un début de preuve quant à une impossibilité de délivrer à l'intéressée un passeport de sorte que la partie défenderesse pouvait sans commettre une erreur manifeste d'appréciation estimer « ce problème de nature technique ne justifie donc aucunement l'absence de document d'identité ».

Par ailleurs, il appert, à la lecture de cette lettre que d'autres solutions pouvaient être envisagées avec la partie requérante à condition qu'elle entame les démarches nécessaires auprès de l'ambassade.

Dès lors, la partie défenderesse a pu sans violer les dispositions visées au moyen, estimer que la partie requérante ne présentait ni document d'identité, ni motivation qui permettrait l'application de l'une des exceptions prévues à l'article 9bis loi et n'apportait aucun élément probant pour motiver l'absence de production de document.

4.2. Sur la deuxième branche du moyen, le Conseil constate tout d'abord que la partie requérante s'est bien vue notifier l'ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et décision de privation de liberté à cette fin en date du 19 novembre 2008.

Ensuite, le Conseil observe que le fait que ledit ordre de quitter le territoire n'ait pas été notifié par le bourgmestre de la commune d'Anderlecht ne constitue pas un vice de notification qui pourrait entacher la légalité de la décision proprement dite et qui, par ailleurs, aurait pu empêcher la partie requérante de contester, devant le Conseil de céans, le bien-fondé de ladite décision étant donnée que la résidence de celle-ci au moment de la notification était le centre fermé de Vottem.

De même, force est de constater que cet ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et décision de privation de liberté à cette fin a été pris suite un rapport administratif de contrôle d'un étranger dans le cadre d'une perquisition effectuée le 19 novembre 2008 et non suite uniquement à la décision d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9 bis de la loi. Le moyen, en ce qu'il invoque que c'est un ordre de quitter le territoire de trente jours qui aurait dû être délivré à la partie requérante et non un ordre de quitter le territoire avec décision de remise à la frontière et décision de privation de liberté à cette fin, manque en fait sur ce point.

4.3. Le moyen pris n'est fondé en aucune de ses branches.

5. 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.

6. 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 en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la IIIe chambre, le trente mars deux mille neuf par :

Mme C. DE WREEDE, juge au contentieux des étrangers,

Mme V. MALHERBE, greffier assumé.

Le Greffier,

La Présidente,

V. MALHERBE

C. DE WREEDE