

CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS

ARRET

**n° 26.878 du 30 avril 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 DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 janvier 2009 par Mme X, qui déclare être de nationalité congolaise, tendant à la suspension et à l'annulation de la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, prise le 8 décembre 2008 et assortie d'un ordre de quitter le territoire délivré le 21 décembre 2008.

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.

Vu l'ordonnance du 24 février 2009 convoquant les parties à comparaître le 23 mars 2009.

Entendu, en son rapport, M. P. VANDERCAM, président de chambre.

Entendu, en leurs observations, Me K. IPALA loco Me M. KUYU, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me P. HUYBRECHTS loco Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Rétroactes.

1.1. La requérante déclare être arrivée en Belgique dans le courant de l'année 2004.

Le 16 septembre 2008, elle a formulé une demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980.

1.2. En date du 8 décembre 2008, la partie défenderesse a pris à son égard une décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour assortie d'un ordre de quitter le territoire.

Cette décision, qui constitue le premier 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, l'attestation de naissance fournie en annexe de la demande d'autorisation de séjour 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.

Le document émanant de l'Ambassade de la République Démocratique du Congo en Belgique, dans lequel cette dernière déclare ne pas disposer de passeport car étant en rupture de stock, ne justifie en rien l'absence de production d'un document d'identité 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*). En effet, il appert, selon les informations en notre possession, que la République Démocratique du Congo est de nouveau en mesure de délivrer des passeports à ses ressortissants. Aussi, l'Ambassade de la République Démocratique du Congo en Belgique doit envoyer les demandes à Kinshasa, qui délivre et renvoie, à ladite Ambassade, les passeports, en vue de le remettre aux personnes concernées.

Par conséquent, et dans la mesure où la requérante n'est pas dans l'impossibilité de se procurer un passeport, le tenant-lieu de passeport annexé à la présente demande ne peut être accepté. Il s'ensuit que l'intéressée doit effectuer toutes les démarches nécessaires auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine d'en Belgique pour satisfaire à l'obligation documentaire légale inhérente à la présente demande. » ;

L'ordre de quitter le territoire assortissant cette décision, qui constitue le deuxième acte attaqué, est quant à lui motivé comme suit :

« MOTIF DE LA DECISION:

Demeure dans le Royaume au-delà du délai fixé conformément à l'article 6 ou ne peut apporter la preuve que ce délai n'est pas dépassé (Loi du 15.12.1980 - Art 7 al. 1,2°)

L'intéressée n'a pas été reconnue réfugiée par décision de refus de reconnaissance de la Commission Permanente de Recours des Réfugiés en date du 16/11/2006. »

2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique « *de la violation de formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ainsi que des articles 1 à 3 de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 8 de la CEDH ; des principes de proportionnalité et de bonne administration ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.* »

2.2. Dans ce qui s'apparente à une première branche, elle soutient en substance que la partie défenderesse fait une interprétation erronée voire excessive de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980, en estimant que les documents présentés par la requérante ne rencontrent pas le prescrit de cette disposition. Elle souligne que la circulaire sur laquelle l'acte attaqué est fondé n'a pas valeur de loi et ne saurait donc rendre la loi plus rigoureuse. Rappelant la *ratio legis* de la disposition précitée, elle estime que l'énumération de documents figurant dans cette circulaire ne peut être qu'exemplative.

Dans ce qui s'apparente à une deuxième branche, elle estime en substance qu'en semblant faire de la production du passeport national une condition *sine qua non* de recevabilité de la demande, et en déniaut au tenant-lieu de passeport présenté par la requérante la capacité de rapporter à suffisance de droit la preuve de son identité, l'acte

attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle souligne que ce document, émis par les autorités de la RDC et permettant à ses ressortissants de regagner leur pays, rencontre la *ratio legis* de l'article 9 bis.

Dans ce qui s'apparente à une troisième branche, elle fait en substance valoir que la partie défenderesse a manqué à son devoir de proportionnalité en exigeant que la requérante effectue des démarches auprès des autorités de son pays en Belgique pour que celles-ci s'adressent à leur tour aux autorités congolaises, ce faisant en reconnaissant que l'intéressée « *subit les lenteurs et l'incurie de ses autorités nationale et consulaire* ». Elle ajoute « *Qu'une telle opération administrative manque également à l'obligation de motivation adéquate, exacte en fait et admissible en droit* ».

Dans ce qui s'apparente à une quatrième branche, elle soutient en substance que l'ordre de quitter le territoire délivré « *manque au devoir de motivation adéquate dans la mesure où l'autorité n'explique pas dans sa décision en quoi cette mesure est la plus appropriée au regard de la situation en présence, à savoir la circonstance que la requérante est la maman d'un jeune enfant de quatre ans dont elle est le seule repère véritable* », et impose une ingérence disproportionnée dans sa vie privée et familiale « *tel que protégée par l'article 8 de la CEDH* ».

3. Discussion.

3.1. Sur le moyen unique ainsi pris, le Conseil constate, au vu du dossier administratif, que la partie requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980, et a joint à celle-ci, dans le cadre de la preuve d'identité requise par la disposition précitée, trois documents émis par l'ambassade de la RDC et légalisés, à savoir : une attestation du 8 septembre 2008 faisant état d'une rupture de stock de passeports congolais, une attestation de naissance du 8 septembre 2008, ainsi qu'un « *tenant-lieu de passeport* » du 9 septembre 2008 valable trois mois.

Dans le cadre de son contrôle de légalité, il revient notamment au Conseil d'apprécier, au regard des dispositions et principes visés au moyen, si la partie défenderesse a pu valablement conclure à l'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour au motif que l'intéressée ne satisfaisait pas à la condition d'identification figurant à l'article 9 bis précité et en conséquence lui donner l'ordre de quitter le territoire.

3.2.1. A cet égard, le Conseil rappelle que l'article 9 bis, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, qui règle les modalités d'introduction des demandes 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* » (Chambre des Représentants de Belgique, Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, DOC 51 2478/001 du 10 mai 2006, 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 (*Moniteur belge* du 4 juillet 2007), stipule quant à ce que sauf motif d'exemption prévu par l'article 9 bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi, sont uniquement acceptés comme documents d'identité : « *un passeport international reconnu ou un titre de voyage équivalent ou une carte d'identité nationale* ». Le Conseil souligne, à la lumière de l'article 9 bis tel que commenté dans l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006, qu'aucun de ces trois modes d'identification ne peut toutefois être considéré comme revêtant une valeur supérieure aux autres. L'étranger peut dès lors indifféremment produire soit un passeport, soit un « titre de voyage équivalent » à un passeport, soit encore une carte d'identité, sans que l'autorité administrative puisse imposer une hiérarchie entre ces documents, en

soumettant la production d'un « titre de voyage équivalent » à la preuve préalable d'impossibilité d'obtention d'un passeport, ou encore la production d'une carte d'identité à la preuve préalable d'impossibilité d'obtention d'un passeport ou d'un titre de voyage équivalent.

3.2.2. En l'espèce, le Conseil retient que la partie requérante a produit à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour un « tenant-lieu de passeport », qui équivaut formellement à un passeport, qui comporte toutes les données d'identification figurant d'ordinaire dans un passeport (noms et prénom, sexe, lieu et date de naissance, nationalité et photographie du titulaire) et qui est revêtu des informations d'usage pour l'émission d'un document officiel (numéro de document, durée de validité, lieu et date de délivrance, signature et cachet de l'autorité émettrice).

Dans de telles circonstances, compte tenu de la *ratio legis* de l'article 9 bis, rappelée *supra*, selon laquelle le document d'identité requis peut consister indifféremment en « *un passeport ou un titre de voyage équivalent* », et 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* », la partie défenderesse ne pouvait se borner à rejeter le « tenant-lieu de passeport » produit par la requérante au seul motif que cette dernière « *n'est pas dans l'impossibilité de se procurer un passeport* », sans expliciter en quoi ce document ne permettait pas d'établir l'identité de la requérante d'une manière qui ne soit pas incertaine ou (volontairement) imprécise.

Il en résulte que la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour prise le 8 décembre 2008, procède d'une violation de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 et d'une violation des obligations de motivation visées au moyen.

3.3. Au demeurant, force est de constater que la partie défenderesse ordonne à la partie requérante de quitter le territoire, ce sans justifier d'aucune manière son ingérence dans la vie privée et familiale que celle-ci évoquait dans sa demande d'autorisation de séjour où, comme elle le rappelle dans sa requête, elle revendiquait la protection prévue par l'article 8 de la CEDH.

Il en résulte que l'ordre de quitter le territoire daté du 15 décembre 2008 et notifié le 21 décembre 2008 procède d'une violation de l'article 8 de la CEDH et d'une violation des obligations de motivation visées au moyen.

3.4. Le moyen unique ainsi pris est fondé et suffit à justifier l'annulation des deux actes attaqués.

4. Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation doit 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.

5. La requête en annulation étant accueillie, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

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

Article 1^{er}.

La décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, prise le 8 décembre 2008, est annulée.

Article 2.

L'ordre de quitter le territoire, daté du 15 décembre 2008 et notifié le 21 décembre 2008, est annulé.

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

M.	P. VANDERCAM,	président de chambre,
Mme	A. P. PALERMO,	greffier.
	Le Greffier,	Le Président,

A. P. PALERMO.

P. VANDERCAM.