



## Arrêt

**n° 96 390 du 31 janvier 2013**  
**dans l'affaire X / III**

**En cause : X**

**Ayant élu domicile : X**

**contre:**

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile et désormais par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté**

### **LE PRÉSIDENT F. F. DE LA III<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 20 juillet 2011, par X, qui déclare être de nationalité nigérienne, tendant à la suspension et l'annulation de la décision, prise le 2 mars 2011, déclarant irrecevable sa demande d'autorisation de séjour introduite sur la base de l'article 9bis de 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 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, dite ci-après « *la loi du 15 décembre 1980* ».

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 13 septembre 2012 convoquant les parties à l'audience du 5 octobre 2012.

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

Entendu, en leurs observations, Me F. VAN DE GEJUCHTE, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Mme M. GRENSON, attachée, qui comparait pour la partie défenderesse.

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

#### **1. Faits pertinents de la cause.**

La partie requérante est arrivée en Belgique le 17 décembre 2001 et a introduit le lendemain une demande d'asile. Sa procédure s'est clôturée par un arrêt n° 54 659 du Conseil du Contentieux des Etrangers du 20 janvier 2011 refusant de lui accorder le statut de réfugié et celui de protection subsidiaire.

Par un courrier daté du 19 août 2010, la partie requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour sur pied de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980.

Le 2 mars 2011, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de cette demande. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, 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. En outre, les compléments à ladite demande envoyés par l'intéressé à l'Office des étrangers les 23.08.2010, 22.10.2010 et 03.12.2010 ne contenaient pas d'un document d'identité requis ni d'une motivation valable qui en autorise la dispense.*

*L'intéressé invoque la dispense de production d'un document d'identité prévue à l'article 9Bis§1 de la loi du 15.12.1980, modifié par l'article 4 de la loi du 15.09.2006, qui stipule que le requérant est dispensé de produire un document d'identité lorsque sa procédure d'asile est pendante. La demande d'asile de l'intéressé a été clôturée par décision du Conseil du Contentieux des Etrangers en date du 24.01.2011.*

*La jurisprudence constante du Conseil du Contentieux des Etrangers contraint l'administration à prendre en compte dans sa décision tous les éléments pertinents qui sont en sa possession au moment du traitement ( « le Conseil entend rappeler tout d'abord que la légalité d'un acte doit s'apprécier en fonction des éléments dont disposait la partie défenderesse au moment où elle a statué.... » CCE, arrêt n° 27.944 du 28.05.2009). A cet égard, nous constatons que la procédure d'asile de l'intéressé est clôturée depuis le 24.01.2011. Dès lors, il ne peut plus se prévaloir de la dispense de produire un document d'identité, comme prévu à l'article 9bis§1 de la loi du 15.12.1980, tel que modifié par l'article 4 de la loi du 15.09.2006. Du dossier de l'intéressé, il ressort qu'il n'a produit à ce jour aucun document prouvant son identité ni aucune justification à l'absence de document d'identité ( telle que prévue dans la circulaire du 21.06.2007, Point II C 1-b).*

*En outre, le Conseil du Contentieux des Etrangers stipule dans son arrêt n° 26.814 du 30.04.2009 : « (...) il incombe au premier chef à la partie requérante de veiller à instruire chacune des procédures qu'elle a engagées et, au besoin de les compléter et de les actualiser ».*

*Par conséquent étant donné que le dossier du requérant ne contient ni document d'identité ni de justification à cette absence, la demande est déclarée irrecevable.*

*Il s'ensuit que l'intéressé 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.»*

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

2.1. La partie requérante prend un premier moyen *« de l'excès de pouvoir et de la violation 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 et [...] de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».*

Elle fait valoir qu'au moment de l'introduction de sa demande d'autorisation de séjour le 19 août 2010, et de la transmission de compléments, elle était toujours engagée dans sa procédure d'asile, qui s'est clôturée par un arrêt du Conseil du 20 janvier 2011, qui lui a été notifié le 24 janvier 2011 et que de ce fait, elle était, conformément à l'article 9 bis de la loi, dispensée de la production d'un document d'identité dès lors qu'à son estime il faut se placer au moment de l'introduction de la demande pour apprécier si un étranger peut se prévaloir de la dispense prévue à l'article 9bis.

Elle soutient que l'arrêt n° 27.944 du 28 mai 2009 cité par la partie défenderesse manque de pertinence dès lors qu'il a été cassé par le Conseil d'Etat et que l'arrêt n° 26.814 du 30 avril 2009 concerne la situation d'un demandeur d'asile qui a introduit sa demande d'asile postérieurement à la clôture de la procédure.

Elle estime que l'interprétation, selon laquelle il convient d'apprécier les conditions de recevabilité au moment de l'introduction de la demande, a au demeurant été reprise dans une circulaire du 21 juin 2007.

2.2. La partie requérante prend un deuxième moyen « *de l'excès de pouvoir et de la violation de l'instruction du 19 juillet 2009 relative à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3 et de l'article 9 bis de la loi du sur les étrangers, des principes généraux de droit de légitime confiance et de sécurité juridique et [...] de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs* ».

Relevant que la décision attaquée lui reproche de ne pas avoir produit de document d'identité alors qu'elle se trouvait encore en procédure d'asile au moment où sa demande d'autorisation de séjour avait été introduite, elle rappelle avoir notamment invoqué dans sa demande d'autorisation de séjour tant l'instruction du 26 mars 2009 que celle du 19 juillet 2009, qui ne prévoyaient nullement que le demandeur d'asile devait produire un document d'identité, si postérieurement à l'introduction de sa demande de régularisation, sa procédure d'asile se clôturait.

Elle estime que la partie défenderesse en s'écartant des lignes de conduites qu'elle s'était elle-même fixées, a violé les principes généraux de légitime confiance et de sécurité juridique.

2.3. La partie requérante prend un troisième moyen « *de l'excès de pouvoir et de la violation du principe général de droit du raisonnable, du principe de prudence et du devoir de minutie et [...] de la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

Elle reproche à la partie défenderesse d'avoir adopté un comportement déloyal en prenant l'acte attaqué peu de jours après l'expiration du délai d'introduction d'un recours en cassation administrative contre l'arrêt du Conseil clôturant sa procédure d'asile, et en s'assurant ainsi que le requérant ne pouvait plus bénéficier de la dispense de production d'un document d'identité.

Elle déplore également que la partie défenderesse ait adopté la décision litigieuse sans avoir invité le requérant à compléter son dossier par la production d'un document d'identité et qu'elle n'ait pas tenu compte du nombre d'années passées en Belgique et de l'exercice d'une activité professionnelle depuis 2007, qui sont constitutifs d'une vie privée protégée par l'article 8 de la CEDH.

### **3. Discussion.**

3.1. En l'espèce, le Conseil rappelle, à titre liminaire, que l'article 39/69, §1er, alinéa 2, 4° de la loi, auquel renvoie l'article 39/78 de la même loi, prévoit que la requête doit contenir, sous peine de nullité, l'exposé des faits et des moyens invoqués à l'appui du recours. L'exposé d'un « *moyen de droit* » requiert de désigner la règle de droit qui serait violée, ainsi que la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué.

En l'occurrence, dans ses trois moyens, la partie requérante a notamment invoqué, sans le définir davantage, l'excès de pouvoir, notion qui recouvre une multitude d'illégalités possibles, et qui n'est dès lors pas suffisamment précise pour assurer la recevabilité d'un moyen.

3.2. Pour le surplus, sur le premier moyen, le Conseil rappelle que l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 règle les modalités afférentes aux demandes d'autorisation 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.

L'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 a cependant prévu deux exceptions à la condition relative à la production d'un document d'identité et notamment lorsque l'étranger est un 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.

Le Conseil rappelle ensuite que si l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante, elle comporte, néanmoins, l'obligation d'informer la requérante des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué et ce, aux

termes d'une motivation qui réponde, fût-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de l'intéressée.

Ladite obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles celle-ci se fonde, en faisant apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur, afin de permettre au destinataire de la décision, le cas échéant, de pouvoir la contester dans le cadre d'un recours et à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

Sur ce dernier point, le Conseil précise que le contrôle de légalité qu'il lui incombe de réaliser dans le cadre des recours qui lui sont soumis consiste, notamment, à vérifier si l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, le Conseil constate qu'à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, le requérant n'a produit aucun des documents d'identité précités. En effet, il ressort du dossier administratif, qu'il n'a pas produit le document d'identité requis à aucun moment de la procédure en telle sorte que la partie défenderesse a pu légitimement considérer que « *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* ».

Ensuite, le Conseil observe, à la lecture du dossier administratif que la demande d'asile du requérant s'est effectivement clôturée postérieurement à l'introduction de sa demande d'autorisation de séjour par un arrêt du Conseil du 20 janvier 2011.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, c'est au moment où l'administration statue sur la demande d'autorisation de séjour qu'elle doit se prononcer sur la condition relative au document d'identité requis, ainsi que de sa dispense éventuelle, car il lui appartient, en raison du principe de bonne administration, de prendre en considération l'ensemble des éléments pertinents de la cause dont elle a connaissance au moment où elle statue. Dès lors que la disposition légale applicable en l'espèce, soit l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, ne permet nullement de déroger à ce principe général de droit administratif, il convient de s'y référer.

En effet, l'article 9bis susmentionné n'exige nullement que le document d'identité requis soit joint à la demande introductive ou encore que la dispense y afférente devrait être appréciée uniquement au moment de l'introduction de cette demande.

L'argument de la partie requérante selon lequel son interprétation de la disposition précitée serait conforme à la circulaire du 21 juin 2007 n'est pas susceptible de renverser la conclusion précédente, dès lors qu'une circulaire ne peut ajouter à la loi et ne peut davantage constituer une source d'interprétation de celle-ci.

La circonstance que l'arrêt n° 27.944 du Conseil du 28 mai 2009 ait effectivement été cassé par un arrêt n°199.856 du 22 janvier 2010 du Conseil d'état, n'est pas de nature à élever les considérations qui précèdent, puisque la cassation a été uniquement justifiée par une violation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Si le choix de la partie défenderesse de se référer notamment à un arrêt cassé est certes maladroit et malheureux, il n'est toutefois pas de nature à affecter la légalité de la motivation de l'acte attaqué dans la mesure où ce n'est pas tant la référence à un arrêt du Conseil qui en constitue le motif déterminant, que l'enseignement juridique qu'il contenait et dont la validité n'a pas été remise en cause par le Conseil d'Etat.

3.3. Sur le deuxième moyen, le Conseil rappelle que dans une instruction du 19 juillet 2009 relative à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3, et de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980, la partie défenderesse a énoncé des critères permettant l'octroi d'une autorisation de séjour dans des situations humanitaires urgentes. Cette instruction a été annulée par le Conseil d'Etat, le 9 décembre 2009, par un

arrêt n°198.769. Dans son arrêt n° 215.571 du 5 octobre 2011, le Conseil d'État a estimé que l'application de cette instruction 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.

Le Conseil rappelle également que l'annulation d'un acte administratif par le Conseil d'Etat fait disparaître cet acte de l'ordre juridique avec effet rétroactif et que cette annulation vaut « *erga omnes* ».

Par conséquent, le Conseil ne peut avoir égard aux critères de l'instruction du 19 juillet 2009 censée n'avoir jamais existé, dans le cadre de son contrôle de légalité et il ne saurait être fait grief à la partie défenderesse de ne pas les avoir appliqués.

Enfin, les engagements que l'autorité administrative aurait pris à cet égard ne pourraient fonder une attente légitime dans le chef des administrés, dès lors qu'ils entendent confirmer une instruction jugée illégale par le Conseil d'Etat.

3.4. Sur le troisième moyen, s'agissant de la violation invoquée de l'article 8 de la CEDH, le Conseil rappelle que cette disposition, qui fixe le principe suivant lequel toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance, n'est pas absolue. Ainsi, l'alinéa 2 de cet article autorise l'ingérence de l'autorité publique, pour autant que celle-ci soit prévue par la loi et constitue une mesure nécessaire à certains impératifs précis qu'il énumère. Le Conseil rappelle également que la jurisprudence de la Cour a, à diverses occasions, considéré que cette disposition ne garantissait pas en tant que tel le droit pour une personne de pénétrer et de s'établir dans un pays dont elle n'est pas ressortissante. En l'espèce, la décision attaquée est prise en application de la loi du 15 décembre 1980 dont les dispositions doivent être considérées comme constituant des mesures qui, dans une société démocratique, sont nécessaires pour contrôler l'entrée des non nationaux sur le territoire national (voir notamment les arrêts *Abdulaziz, Kabales et Balkandali* du 28 mai 1985, et *Cruz Varas et autres* du 20 mars 1991), en sorte que la décision attaquée ne peut en tant que telle, être considérée comme constituant une violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dès lors que l'obligation de retourner dans le pays d'origine pour y introduire une demande d'autorisation de séjour n'implique pas une rupture des relations familiales mais seulement un éventuel éloignement temporaire du milieu belge, à supposer même que l'acte attaqué puisse constituer en l'espèce une ingérence dans la vie privée ou familiale de la partie requérante, force serait de constater que celle-ci reste quant à elle en défaut d'établir *in concreto* le caractère déraisonnable ou disproportionné de l'ingérence ainsi occasionnée.

Quant au grief fait à la partie défenderesse de ne pas avoir « *invité le requérant à compléter son dossier par la production d'un document d'identité, fût-ce dans un délai raisonnable qu'elle aurait imparti à ce dernier ou, à tout le moins, sans qu'elle ait laissé s'écouler un délai raisonnable dans lequel le requérant aurait pu produire un document d'identité* », le Conseil rappelle qu'il appartient au requérant, qui sollicite une autorisation de séjour, d'apporter la preuve qu'il remplit les conditions inhérentes au droit qu'il revendique. Le Conseil rappelle également qu'il n'incombe pas à l'administration d'engager un débat avec la partie requérante et que s'il lui incombe néanmoins de lui permettre de compléter son dossier, cette obligation doit être interprétée de manière raisonnable sous peine de placer l'administration dans l'impossibilité de donner suite dans un délai raisonnable aux nombreuses demandes dont elle est saisie.

Il appartenait au requérant d'informer lui-même la partie défenderesse de tout élément nouveau qu'il souhaitait porter à sa connaissance et d'actualiser sa demande, à dater du prononcé de l'arrêt statuant sur sa demande d'asile, et de fournir, dès lors qu'elle ne pouvait plus se prévaloir de la dispense tenant à sa procédure d'asile, soit un document d'identité requis soit la démonstration de son impossibilité de se procurer en Belgique un tel document, démarches que la partie requérante s'est toutefois abstenue d'entreprendre.

Enfin, le délai endéans lequel la partie défenderesse est tenue de statuer sur une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 bis, n'étant pas explicitement réglementé, l'appréciation du moment dans lequel doit intervenir sa décision relève du pouvoir d'appréciation souverain de la partie défenderesse auquel, le Conseil ne peut se substituer.

Par ailleurs, s'agissant de l'argument de la partie requérante selon lequel « *la partie adverse a pris la décision de déclarer irrecevable la demande d'autorisation de séjour introduite par le requérant quelques jours après l'expiration du délai de recours en cassation administrative au Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêt du Conseil du Contentieux des Etrangers du 20 janvier 2011 refusant au requérant le statut de réfugié et le statut de protection subsidiaire et ce, alors que ce dernier résidant en Belgique depuis près de dix ans* », le Conseil doit constater, qu'outre que la partie requérante est en défaut d'établir que la partie défenderesse se serait rendue coupable de déloyauté en l'espèce, que ce sont des mois et non des jours qui ont séparé l'arrêt susmentionné du Conseil de la décision attaquée, en manière telle que l'argument manque en fait.

Au regard de ce qui précède, il appert qu'aucun des moyens pris n'est fondé.

## **5. Débats succincts.**

5.1. 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.

5.2. 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 trente-et-un janvier deux mille treize 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-B.

M. GERGEAY