

Arrêt

n° 213 053 du 27 novembre 2018
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : **chez Maître A. MANZANZA MANZOA, avocat,
Avenue de Selliers de Moranville 84,
1082 BRUXELLES,**

Contre :

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de
la Simplification administrative.**

LE PRESIDENT F.F. DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 octobre 2017 par X, de nationalité congolaise, tendant à la suspension et l'annulation de « *la décision d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour en application de l'article 40bis de la loi du 15 décembre 1980 [...]* ».

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'arrêt interlocutoire n° 211 779 du 30 octobre 2018.

Vu l'ordonnance du 26 octobre 2018 convoquant les parties à comparaître le 23 octobre 2018.

Entendu, en son rapport, P. HARMEL, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me A. MANZANZA MANZOA, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. La requérante est arrivée en Belgique à une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer.

1.2. Le 28 décembre 2015, elle a introduit une demande d'asile. Cette procédure s'est clôturée par une décision négative du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides du 25 février 2016, laquelle a été confirmée par l'arrêt n° 167.838 du 19 mai 2016.

1.3. Le 15 mars 2016, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire – demandeur d'asile, sous la forme d'une annexe 13 *quinquies*.

1.4. Le 28 mars 2017, elle a introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne en sa qualité de mère d'un citoyen de l'Union mineur d'âge.

1.5. Le 15 septembre 2017, la partie défenderesse a pris une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire, sous la forme d'une annexe 20, laquelle a été notifiée à la requérante en date du 28 septembre 2017.

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

« En exécution de l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union introduite en date du 28.03.2017, par :

[...]

est refusée au motif que :

- ☐ *l'intéressé(e) n'a pas prouvé dans le délai requis qu'il ou elle se trouve dans les conditions pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de membre de la famille d'un citoyen l'Union ou d'autre membre de la famille d'un citoyen de l'Union ;*

Le 28.03.2017, l'intéressé (e) a introduit une demande de droit au séjour en qualité d'ascendant de P.E. (NN. [...]) de nationalité allemande, sur base de l'article 40bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. A l'appui de sa demande, elle a produit les documents suivants : un extrait d'acte de naissance, une composition de ménage, une mutuelle ainsi que les revenus du ménage.

Cependant, l'intéressée reste en défaut de produire un document d'identité. En l'absence d'un tel document, rien ne permet par conséquent d'établir avec certitude son identité.

Au vu de ce qui précède, les conditions de l'article 40 bis de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne sont pas remplies, la demande est donc refusée.

Cette décision est prise sans préjudice de la possibilité pour l'Office des Etrangers d'examiner les autres conditions légales ou de procéder à toute enquête jugée nécessaire lors de l'introduction éventuelle d'une nouvelle demande ».

2. Remarque préalable.

2.1. Le Conseil rappelle que l'article 39/79, § 1^{er}, de la loi précitée du 15 décembre 1980 dispose que, sauf accord de l'intéressé, aucune mesure d'éloignement du territoire ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours en annulation introduit contre les décisions visées à l'alinéa 2 ni pendant l'examen de celui-ci, et que de telles mesures ne peuvent être prises à l'égard de l'étranger en raison des faits qui ont donné lieu à la décision attaquée.

Le Conseil constate que la décision attaquée constitue une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire visée par ledit article 39/79, § 1^{er}, alinéa 2. Il en résulte que le recours en annulation introduit par la requérante est assorti d'un effet suspensif automatique, de sorte que cette décision ne peut pas être exécutée par la contrainte.

2.2. En conséquence, la requérante n'a pas d'intérêt à la demande de suspension de l'exécution qu'elle formule en termes de recours. Cette demande est partant irrecevable.

3. Exposé du moyen.

3.1. La requérante prend un moyen unique de la « *Violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et article 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'entrée sur le territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; Erreur manifeste d'appréciation et excès de pouvoir ; Non respect du principe de bonne administration* ».

3.2. Elle relève que la circulaire du 21 juin 2007 relative aux modifications intervenues suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006 mentionne que « *Le nouvel article 9bis établit comme règle général que l'étranger doit disposer d'un document d'identité. A cet égard, sont uniquement acceptés :*

un passeport international reconnu ou un titre de voyage équivalent ou une carte d'identité nationale. (5) Il n'est pas exigé que ces documents soient en cours de validité ».

Elle affirme avoir produit lors de l'introduction de sa requête, une copie de l'attestation d'attente de son passeport et précise que *« à l'époque de l'introduction de sa requête ; il y avait rupture de stock de passeport ; Ce qui bien connu de la partie adverse qui ne saurait ignorer ce qui se passe au niveau des passeports congolais »*. A cet égard, elle reproduit un extrait de la presse locale faisant état de cette situation.

Elle souligne que cette situation persiste depuis plusieurs années et qu'il n'y a pas de réel changement au Congo ainsi que dans les postes diplomatiques étrangers. Dès lors, elle considère que dans de telles circonstances, elle était dans l'impossibilité matérielle de fournir un passeport international.

Elle indique que la République Démocratique du Congo émet rarement des pièces d'identités. Elle soutient avoir produit, lors de l'introduction de sa demande, un tenant lieu de passeport délivré par les autorités congolaises. A cet égard, elle fait valoir que *« ce tenant-lieu a été prolongé étant donné les difficultés connues par les autorités congolaises pour délivrer à temps des passeports congolais ; Attendu que cette attestation d'attente est valable 6 mois du 22 mai 2017 jusqu'au 22 novembre 2017 »*.

Elle mentionne que cette situation n'est nullement due à sa volonté et qu'elle est une victime dans cette affaire. Elle souligne également que l'attestation d'attente de passeport est le seul titre d'identité qu'elle peut produire et qui provient des autorités nationales. A cet égard, elle affirme que *« c'est aussi le cas en droit belge »* en vertu de la loi du 21 décembre 2013 et reproduit des dispositions de cette législation afin d'invoquer *« la réciprocité internationale »* dans la mesure où *« pour les ressortissants belges, l'identité peut se prouver par des éléments probants »*.

Elle ajoute qu'il n'y a rien dans l'ordre juridique belge qui l'empêche de se prévaloir d'éléments probants en vue de déterminer son identité, tel qu'un extrait de registre national, son attestation de passeport ou l'annexe 35.

En outre, elle reproduit l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires afin d'exposer que l'attestation de passeport *« a été délivrée par les autorités congolaises compétentes, soit le consulat de la RDC à Anvers »*.

Elle rappelle avoir produit lors de l'introduction de sa demande, une attestation d'attente de passeport et expose que ce document ainsi que l'attestation de naissance de son fils aîné, l'acte de naissance de son second enfant, la composition de ménage et l'annexe 35, démontrent à suffisance son identité.

Par ailleurs, elle se réfère aux arrêts du Conseil n° 110.966 du 30 septembre 2013 et n° 101.520 du 25 avril 2013 relatif à une attestation tenant lieu de passeport comportant toutes les données d'identification figurant d'ordinaire sur un document d'identité officiel ainsi qu'à un jugement du Tribunal de première instance de Liège relatif à une attestation de naissance. A cet égard, elle indique que *« le Code DIP, considère qu'un acte étranger aura force probante en Belgique s'il satisfait aux conditions d'authentification et aux formalités prévues par le droit de l'Etat dont émane l'autorité qui l'a dressé »*.

Elle mentionne que la compétence de *« l'ambassade ou du consulat en matière d'état civil est à vérifier dans le droit interne ou international applicable dans ce pays.*

Que la Convention de Vienne sur les relations consulaires reconnaît, aux ambassades et consulats des pays qui en sont membres, la fonction consulaire d'« agir en qualité d'officier de l'état civil et d'exercer des fonctions similaires (...) pour autant que les lois et les règlements de l'Etat de résidence ne s'y oppose pas » ». A cet égard, elle relève que la République Démocratique du Congo est partie à cette convention et que, partant, ses ambassades et consulats sont autorisés à délivrer des actes d'état civil.

Elle fait valoir que *« pour que ces documents soit refusés dans l'ordre juridique belge, il faudrait conclure qu'elles portent atteinte à l'ordre public »* et que *« les constatations reprises dans l'acte couvert de la force probante seront présumées exactes tant que la preuve contraire ne sera pas rapportée »*. Or, elle souligne que la partie défenderesse ne prouve pas, en l'espèce, l'atteinte à l'ordre public belge ou congolais, en telle sorte que *« l'argument de la partie adverse disant qu'il n'y a pas de circonstances*

exceptionnelle manque en droit et fait et qu'elle ne peut reprocher à la requérante de disposer d'un article de loi qui lui permet de sortir de l'illégalité ».

Ensuite, elle se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 193/2009 du 26 novembre 2009 et à l'arrêt du Conseil n° 17.987 du 29 octobre 2008 afin de faire grief à la partie défenderesse de ne pas fournir d'explication quant aux raisons qui créeraient une incertitude ou une imprécision sur son identité « *qui est restée constante depuis avant l'introduction de sa demande ainsi qu'après celle-ci* ».

Dès lors, elle affirme que le refus de la partie défenderesse ne tient pas face aux pièces du dossier administratif et que, partant, elle a méconnu le devoir de bonne administration, lequel implique de prendre en considération l'ensemble des éléments de la cause avant de statuer.

Elle reproche également à la partie défenderesse d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation et s'adonne à des considérations d'ordre général relatives à la motivation formelle des actes administratifs en se référant aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ainsi qu'à l'article 62 de la loi précitée du 15 décembre 1980 afin de relever que « *les éléments de droit et de fait sont totalement incorrects* ».

4. Examen du moyen.

4.1. Le Conseil rappelle que l'article 40*bis* de la loi précitée du 15 décembre 1980, tel qu'applicable lors de la prise de l'acte attaqué, énumère les catégories de membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne pouvant bénéficier du regroupement familial avec celui-ci, stipulant notamment, en son paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 5° que :

« Sont considérés comme membres de famille du citoyen de l'Union:

[...]

5° le père ou la mère d'un citoyen de l'Union européenne mineur d'âge visé à l'article 40, § 4, alinéa 1^{er}, 2° pour autant que ce dernier soit à sa charge et qu'il en ait effectivement la garde ».

L'article 41, § 1^{er} de la loi précitée du 15 décembre 1980 dispose ce qui suit :

« Le droit d'entrée est reconnu au citoyen de l'Union sur présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport, en cours de validité ou s'il peut faire constater ou prouver d'une autre façon sa qualité de bénéficiaire du droit de circuler ou de séjourner librement ».

L'article 41, § 2, alinéa 4, de la loi précitée du 15 décembre 1980 prévoit quant à lui que :

« Lorsque le membre de la famille d'un citoyen de l'Union ne dispose pas des documents requis, le ministre ou son délégué lui accorde tous les moyens raisonnables afin de lui permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens sa qualité de bénéficiaire du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder à son refoulement ».

4.2. Dans le cadre de son contrôle de légalité, il n'appartient pas au Conseil de substituer son appréciation à celle de la partie défenderesse mais uniquement de vérifier si celle-ci n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle n'a pas donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

Dans ce même cadre, il lui appartient notamment de vérifier si la partie défenderesse a respecté les obligations de motivation des actes administratifs qui lui incombent. Ainsi, 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'explicitier les motifs de ses 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.

4.3. En l'espèce, le Conseil observe que la décision entreprise est fondée sur le constat que « *l'intéressée reste en défaut de produire un document d'identité. En l'absence d'un tel document, rien ne permet par conséquent d'établir avec certitude son identité* », lequel constat se vérifie à la lecture du dossier administratif et n'est pas valablement contesté par la requérante. En effet, elle se borne à soutenir qu'elle a produit lors de l'introduction de sa demande, une attestation d'attente de son passeport dans la mesure où il y avait une rupture de stock des passeports congolais. A cet égard, force est de relever à la lecture du dossier administratif que la demande de la requérante ne contient nullement un tel document et qu'elle s'est limitée à indiquer que « *Quant à sa carte d'identité, la requérante est toujours en attente de son passeport depuis plusieurs mois. Etant donné la situation politique en RDC, elle est toujours en attente de son passeport* ».

Le Conseil ajoute que l'indication sur la dernière page de la demande que celle-ci contient, en annexe, « *1. Copie du passeport de la requérante [...] 13. Attestation d'attente de passeport de la requérant* », ne se vérifie nullement à la lecture des pièces produites à l'appui de la demande. En effet, la requérante a uniquement produit une composition de ménage, son attestation de naissance, un carnet de maternité, une attestation de mutuelle, un certificat d'identité de son fils, une attestation de fréquentation, un acte de naissance de son fils, un contrat de bail, des fiches de paie, une copie intégrale de l'acte de naissance de son fils, un document relatif au prénom attribué à son second fils, un extrait de compte et une page illisible (comportant une partie noire) portant le n° 13 des pièces annexées (et intitulé dans la demande comme « *Attestation d'attente de passeport de la requérante* »). Dès lors, la partie défenderesse a pu, à juste titre, adopter la décision entreprise au motif que la requérante est restée en défaut de produire un document d'identité.

A cet égard, la référence à des articles de presse locale, à la circonstance que la partie défenderesse était informée de la rupture de stock des passeports et que la République démocratique du Congo émette rarement des documents d'identité ne saurait renverser le constat qui précède dans la mesure où il appartient à la requérante de produire tout document susceptible d'avoir une influence sur sa situation administrative, *quod non in specie*.

Il en est d'autant plus ainsi qu'ayant sollicité une demande de carte de séjour sur la base de l'article 40bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, la requérante ne pouvait ignorer qu'elle devait remplir les conditions du séjour sollicité dont notamment démontrer son identité. Or, comme indiqué *supra*, la requérante reste en défaut de contester valablement le motif selon lequel, lors de l'introduction de sa demande de carte de séjour, elle n'a pas produit de document d'identité. Dès lors, la partie défenderesse a suffisamment et valablement motivé la décision entreprise en prenant en considération l'ensemble des éléments du dossier en sa possession et, partant, la situation concrète de la requérante.

Le Conseil ajoute que l'argumentaire relatif à la loi du 21 décembre 2013, à l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, aux jurisprudences invoquées, au code de droit international privée et à l'atteinte éventuelle à l'ordre public belge ou congolais n'est nullement pertinent en l'espèce dans la mesure où, comme indiqué *supra*, la requérante est restée en défaut de produire une attestation d'attente de passeport, voire le moindre document susceptible d'établir son identité.

De même, la requérante ne peut valablement soutenir avoir produit, lors de l'introduction de sa demande de carte de séjour, un tenant-lieu de passeport étant donné qu'un examen minutieux du dossier administratif relève qu'un tel document n'a nullement été fourni. A cet égard, la circonstance que la requérante se déclare être une victime dans cette affaire n'emporte aucune incidence sur la légalité de la décision entreprise dans la mesure où la requérante devait démontrer son identité lors de l'introduction de sa demande de carte de séjour, ce qu'elle est manifestement restée en défaut de faire, en telle sorte que la partie défenderesse a pu, à juste titre, adopter la décision entreprise.

En outre, concernant la circulaire du 21 juin 2007 relative à l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, la requérante ne peut raisonnablement revendiquer son application dans la mesure où elle a introduit une demande de carte de séjour sur la base de l'article 40bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 et que, partant, la partie défenderesse devait examiner sa demande au regard de cette dernière disposition.

L'invocation de l'arrêt de la Cour constitutionnelle et de l'arrêt du Conseil n° 17.987 du 29 octobre 2008 ne saurait davantage être retenue dans la mesure où la requérante ne peut raisonnablement faire grief à la partie défenderesse de ne pas fournir d'explication quant aux raisons qui créeraient une incertitude ou une imprécision sur son identité « *qui est restée constante depuis avant l'introduction de sa demande ainsi qu'après celle-ci* ». En effet, comme indiqué *supra*, la requérante n'ayant pas produit de document d'identité, elle ne peut soutenir que son identité est restée constante dans la mesure où la partie défenderesse ne saurait vérifier la réalité de son identité.

Il en est d'autant plus ainsi qu'à défaut de production d'un document d'identité, tel que prévu par l'article 41, § 1^{er}, de la loi précitée du 15 décembre 1980, la partie défenderesse ne devait nullement fournir de précisions quant aux raisons qui créeraient une incertitude sur l'identité de la requérante étant donné que le seul constat de l'absence de production d'un document d'identité suffit à justifier valablement la décision entreprise.

Par ailleurs, le Conseil n'aperçoit pas la pertinence de l'argumentaire relatif aux éléments probants en vue de déterminer une identité dans la mesure où la requérante n'a fourni aucun document tendant à démontrer son identité. A cet égard, l'acte de naissance et l'attestation de naissance de ses fils ainsi que la composition de ménage ne sauraient suffire à rencontrer les exigences de l'article 41, § 1^{er}, de la loi précitée du 15 décembre 1980, lequel impose expressément la production d'un document d'identité.

S'agissant de l'annexe 35 et de certains documents joints au présent recours, le Conseil ajoute que la requérante n'a nullement produit ces documents lors de l'introduction de sa demande de carte de séjour. Il s'ensuit qu'il ne saurait être reproché à la partie défenderesse de ne pas en avoir tenu compte au moment de la prise de la décision querellée dans la mesure où les éléments qui n'avaient pas été portés par la requérante à la connaissance de l'autorité en temps utiles, c'est-à-dire avant que celle-ci ne prenne sa décision, ne peuvent être pris en compte pour en apprécier la légalité.

A toutes fins utiles, la circonstance que l'annexe 35 se trouve au dossier administratif ne saurait renverser le constat qui précède dans la mesure où, d'une part, la requérante est restée en défaut de produire cet élément à l'appui de sa demande de carte de séjour et, d'autre part, ce document ne saurait en tout état de cause, pallier à l'absence de production d'un document d'identité, tel que prévu par l'article 41, § 1^{er}, de la loi précitée du 15 décembre 1980.

Il résulte de ce qui précède que la partie défenderesse a pris en considération l'ensemble des éléments contenus au dossier administratif, et partant, la situation concrète de la requérante, en telle sorte qu'elle a adéquatement motivé la décision entreprise sans porter atteinte aux dispositions invoquées et sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation.

Partant, le moyen n'est pas fondé.

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, le vingt-sept novembre deux mille dix-huit par :

M. P. HARMEL,
M. A. IGREK,

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

Le greffier,

Le président,

A. IGREK.

P. HARMEL.