



Arrêt

n° 220 662 du 2 mai 2019
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître D. ANDRIEN
Mont Saint Martin, 22
4000 LIEGE

contre:

l'Etat belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté et désormais par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA VIIème CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 juillet 2012, 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 et d'un ordre de quitter le territoire, pris le 12 juin 2012.

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 la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 18 février 2019 convoquant les parties à l'audience du 20 mars 2019.

Entendu, en son rapport, S. GOBERT, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me UNGER *loco* Me D. ANDRIEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me G. VAN WITZENBURG *loco* 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 Le 20 décembre 2007, le requérant a introduit une demande de protection internationale auprès des autorités belges. Cette procédure s'est clôturée par l'arrêt du Conseil du Contentieux des étrangers (ci-après : le Conseil) n° 55 511 prononcé le 3 février 2011, lequel a refusé de lui reconnaître le statut de réfugié et de lui accorder le statut de protection subsidiaire.

1.2 Le 10 février 2011, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire – demandeur d'asile (annexe 13quinquies), à l'égard du requérant.

1.3 Le 10 février 2011, le requérant a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume, 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), demande qu'il a introduite de nouveau le 16 mai 2011.

1.4 Le 27 septembre 2011, la partie défenderesse a déclaré la demande visée au point 1.3 irrecevable et a pris un ordre de quitter le territoire (annexe 13), à l'égard du requérant. Par un arrêt n°75 244 du 16 février 2012, le Conseil a annulé ces décisions.

1.5 Le 13 mars 2012, le requérant a complété la demande visée au point 1.3.

1.6 Le 12 juin 2012, la partie défenderesse a retiré les décisions – pourtant annulées par le Conseil – du 27 septembre 2011, visées au point 1.4.

1.7 Le 12 juin 2012, la partie défenderesse a pris une nouvelle décision d'irrecevabilité de la demande visée au point 1.3 ainsi qu'un nouvel ordre de quitter le territoire (annexe 13), à l'égard du requérant. Ces décisions, qui lui ont été notifiées le 27 juin 2012, constituent les actes attaqués et sont motivées comme suit :

- En ce qui concerne la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour (ci-après : la première décision attaquée) :

« MOTIFS : Les éléments invoqués ne constituent pas une circonstance exceptionnelle.

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.

Notons que l'attestation de naissance délivrée par la commune de Kananga 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'intéressé de se procurer en Belgique le document d'identité requis, comme prévu à l'article 9bis §1.

L'attestation de perte de pièces d'identité produite à l'appui de la présente demande n'est en rien assimilable aux documents d'identité repris dans la circulaire du 21.06.2007. En effet, le rapport de mission en République démocratique du Congo conduite conjointement, en mai 2004, par le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA), l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et l'Office fédéral [suisse] des réfugiés (ODR), nous apprend « que les attestations de perte de pièces d'identité tiennent lieu de documents d'identité établis par les autorités et se présentent sous les formats les plus divers. Elles sont d'ailleurs souvent délivrées sur simple déclaration, sans aucune vérification et permettent par exemple, de passer la frontière pour se rendre à Brazzaville (conjointement à un laissez-passer établi par la DGM dans les cinq minutes au prix de 5 dollars) (Projet ARGO juill. 2004) ».

De plus, l'intéressé ne démontre pas non plus qu'il est dans l'impossibilité de se procurer un des autres documents d'identités stipulés dans la circulaire susmentionnée. Il ne démontre pas non plus qu'il aurait à tout le moins tenté d'accomplir les démarches nécessaires auprès de l'Ambassade de la République Démocratique du Congo en Belgique afin de se voir délivrer un des documents d'identité requis pour l'introduction de la présente demande.

Le requérant avance comme justification qu'il « est toujours en procédure d'asile » et qu'il « ne peut s'adresser aux autorités de son pays d'origine ». Cependant, rappelons que la procédure d'asile introduite le 20.12.2007 par l'intéressé a été clôturée négativement par le Conseil du Contentieux des Etrangers le 04.02.2011. Rappelons également que les instances de l'asile sont tenues par un devoir de confidentialité, et que les autorités belges n'informent pas les Etats concernés sur l'identité des demandeurs d'asile et encore moins sur le contenu de ces demandes. Dès lors, cet élément ne peut justifier une impossibilité de s'adresser aux autorités de son pays d'origine. Notons en outre que le

requérant n'apporte aucun élément pour étayer son impossibilité [sic], alors qu'il incombe au requérant d'étayer son argumentation (C.E., Arrêt n° 97.866, 13.07.2001).

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.

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

- En ce qui concerne l'ordre de quitter le territoire pris à l'égard du requérant (ci-après : la seconde décision attaquée) :

« 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 15.12.80- Article 7 al.1,2°) L'intéressé n'a pas été reconnu réfugié par décision du refus du Conseil du Contentieux des Etrangers le 04.02.2011 ».

2. Exposé du moyen d'annulation

La partie requérante prend **un moyen unique** de la violation des articles 9bis et 62 de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 159 de la Constitution, des « règles régissant la foi due aux actes déduites des articles 1319, 1320 et 1322 du Code Civil », du « principe général de la hiérarchie des normes, déduit de l'article 159 de la Constitution », de « l'autorité de la chose jugée de l'arrêt du [Conseil] du 16 février 2012, portant le n° 75.244 », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante fait notamment valoir, à titre subsidiaire, dans ce qui s'apparente à une deuxième branche, que « [l']article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 ne précise pas ce qu'il faut entendre par « documents d'identité ». [...]. Suivant l'exposé des motifs de l'article 9 bis, « la demande d'autorisation de séjour ne peut être que déclarée irrecevable si l'identité d'une personne est incertaine » (doc. parl . 33 2478/001, p.33). Ayant pourtant été invitée par [le] Conseil à revoir sa copie, la partie adverse ne fait guère mieux dans la nouvelle décision. Cette fois-ci le requérant a droit à un extrait d'un rapport de mission en République du Congo conduite conjointement, en mai 2004, par les instances d'asile françaises, suisses et belges (CGRA, OPFRA, ODR) selon lequel « les attestations de perte de pièces d'identité tiennent lieu de documents d'identité établis par les autorités et se présentent sous les formats les plus divers. Elles sont d'ailleurs souvent délivrées sur simple déclaration, sans aucune vérification et permettent par exemple, de passer la frontière pour se rendre à Brazzaville ...». D'une part, cette motivation ne permet pas de passer outre le constat posé par [le] Conseil à l'occasion de son arrêt du 16 février 2012 », dont elle rappelle la teneur. Elle poursuit en indiquant que « [l]a motivation ne laisse pas entrevoir en quoi l'identité du requérant serait incertaine », renvoyant à de la jurisprudence du Conseil. D'autre part, la partie requérante soutient que « la motivation de la nouvelle décision ne répond pas non plus à l'interrogation soulevée par [l']arrêt du 16 février 2012 visant à savoir dans quelles circonstances ce document aurait été délivré. Le passage du rapport de 2004 vient justement appuyer la crédibilité du requérant dès lors qu'on y apprend que les attestations de perte « tiennent lieu de documents d'identité établis par les autorités ». N'est-ce pas là précisément ce dont a besoin le requérant ? Le fait qu'après le rapport affirme de manière péremptoire que « d'ailleurs souvent » ces attestations sont établies sur « simple déclaration » ne permet pas de démontrer que tel serait le cas *in casu*. Chaque document doit être examiné individuellement et lu en combinaison avec les autres éléments du dossier. En l'occurrence, rien ne permet de douter de l'identité du requérant et des circonstances d'obtention de son attestation de perte. Soutenir le contraire viole l'autorité de la chose jugée de l'arrêt du 16 février 2012 ainsi que les dispositions visées au moyen ».

3. Discussion

3.1 Sur la deuxième branche du moyen unique, ainsi circonscrite, le Conseil rappelle qu'aux termes du paragraphe 1^{er} de de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 :

« 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, sauf s'il peut se prévaloir d'un des motifs d'exemption prévus par cette disposition.

Les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006, ayant introduit cette disposition dans la loi du 15 décembre 1980, précisent à ce titre ce qu'il y a lieu d'entendre par « document d'identité », en soulignant 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 (Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire [sic], le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess.ord. 2005-2006, n° 2478/001, 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 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 ». Par ailleurs, cette circulaire, si elle n'a pas de valeur contraignante vis-à-vis du requérant, guide et, dans la mesure où elle a été publiée, lie la partie défenderesse dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de sorte que dans le cadre d'un contrôle de légalité des décisions attaquées, il n'y a pas lieu de l'écarter.

Le Conseil rappelle enfin que l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité administrative en vertu des diverses dispositions légales 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 ces 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.

3.2 En l'espèce, le Conseil observe que le requérant a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et a joint, à l'appui de celle-ci, une copie de son attestation de naissance ainsi qu'une copie d'une déclaration de perte des pièces, délivrées par le bourgmestre de la commune de Kananga.

S'agissant en particulier de la déclaration de perte des pièces, le Conseil constate que ledit document précise que les pièces perdues sont la carte d'identité et la carte d'électeur. Ainsi que sa dénomination le laisse apparaître, cette pièce est destinée à pallier la perte ou l'absence d'un document. Par ailleurs, il apparaît que ce document, s'il n'en porte pas formellement l'intitulé, comporte néanmoins toutes les données d'identification figurant d'ordinaire dans une carte d'identité (nom et prénoms, lieu et date de naissance, photographie) et est revêtu des informations d'usage pour la délivrance d'un document officiel (désignation, signature et cachets de l'autorité émettrice), ce que la partie défenderesse ne conteste pas en l'espèce.

Le Conseil observe que rien dans ce document ne permet de déterminer les conditions mises à sa délivrance et, partant, de décréter, sur sa seule base, que ce document n'est en rien assimilable aux documents d'identité repris dans la circulaire du 21 juin 2007. La partie défenderesse ne précise pas, dans la première décision attaquée, les éléments qui lui permettraient de comparer les conditions respectives de délivrance d'une carte d'identité, d'un passeport national ou d'une déclaration de perte

de pièces pour en conclure que cette dernière ne fait pas la preuve de l'identité de l'intéressé, au contraire des deux autres documents.

Dans de telles circonstances, compte tenu de la *ratio legis* de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, rappelée *supra*, 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 », et étant donné l'obligation de motivation formelle pesant sur la partie défenderesse, celle-ci devait expliquer, dans la première décision attaquée, les raisons pour lesquelles l'identité de l'intéressé demeurerait incertaine ou imprécise malgré la production dudit document, en sorte que sa demande devait être déclarée irrecevable, *quod non* en l'espèce.

En effet, en refusant de considérer la déclaration de perte de pièces d'identité produite comme étant un document d'identité au motif qu'elle « *n'est en rien assimilable aux documents d'identité repris dans la circulaire du 21.06.2007. En effet, le rapport de mission en République démocratique du Congo conduite conjointement, en mai 2004, par le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA), l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et l'Office fédéral [suisse] des réfugiés (ODR), nous apprend « que les attestations de perte de pièces d'identité tiennent lieu de documents d'identité établis par les autorités et se présentent sous les formats les plus divers. Elles sont d'ailleurs souvent délivrées sur simple déclaration, sans aucune vérification et permettent par exemple, de passer la frontière pour se rendre à Brazzaville (conjointement à un laissez -passer établi par la DGM dans les cinq minutes au prix de 5 dollars) (Projet ARGO juill. 2004) »*, la partie défenderesse n'a pas suffisamment ni adéquatement motivé sa décision mais s'est bornée à se référer à ce qu'elle présente comme une pratique générale – qui se base qui plus est elle-même sur une information qui date de plus de huit ans avant la prise de la première décision attaquée –, sans indiquer en quoi l'incertitude pouvant en résulter concernerait personnellement le requérant alors que ces informations précisent que ces documents sont « *souvent* » délivrés sur simple déclaration, sans aucune vérification.

3.3 L'argumentation de la partie défenderesse, développée en termes de note d'observations, selon laquelle « la partie adverse a précisément considéré que l'identité de la partie requérante [sic] demeurerait incertaine en raison du fait que les attestations de perte sont souvent établies sur simple déclaration, sans aucune vérification. A cet égard, il convient de constater que la partie requérante ne produit aucun document pour contredire le rapport invoqué en termes de décision et qu'elle s'abstient bien de préciser et de démontrer que l'attestation de pièce aurait été obtenue autrement que sur la base d'une simple déclaration. La partie adverse estime donc qu'elle a produit à tout le moins un commencement de preuve que l'attestation produite a été établie sur la base des déclarations de la partie requérante et que celle-ci, à qui pourtant la charge de la preuve incombe en vertu d'un principe général de droit, n'a en revanche pas produit le moindre élément démontrant le contraire. Elle considère en outre qu'en expliquant qu'un rapport établi par le C.G.R.A., l'O.F.P.R.A. et l'O.D.R. suisse révélait que les attestations de perte de pièces étaient souvent délivrées sur simple déclaration, la partie adverse a répondu aux critiques que [le] Conseil formulait dans son arrêt du 16 février 2012. C'est donc à tort que la partie requérante prétend que la partie adverse aurait méconnu l'autorité de chose jugée de l'arrêt [du] Conseil précité. [...] Enfin, la partie adverse estime qu'il ressort d'une simple lecture de l'acte querellé que la motivation laisser bien entrevoir pourquoi son identité est incertaine, à savoir parce que l'attestation de perte peut avoir été établie sur simple déclaration comme cela ressort du rapport y invoqué et considère donc que la jurisprudence de votre Conseil concernant l'attestation de perte n'ayant pas trait à pareille motivation est donc sans pertinence en l'espèce », ne peut être suivie.

En effet, force est de constater que si la partie défenderesse a précisé, dans la nouvelle décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour du requérant, que « *le rapport de mission en République démocratique du Congo conduite conjointement, en mai 2004, par le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA), l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et l'Office fédéral [suisse] des réfugiés (ODR), nous apprend « que les attestations de perte de pièces d'identité tiennent lieu de documents d'identité établis par les autorités et se présentent sous les formats les plus divers. Elles sont d'ailleurs souvent délivrées sur simple déclaration, sans aucune vérification et permettent par exemple, de passer la frontière pour se rendre à Brazzaville (conjointement à un laissez -passer établi par la DGM dans les cinq minutes au prix de 5 dollars) (Projet ARGO juill. 2004) »*, il n'en demeure pas moins qu'en motivant de la sorte, la partie défenderesse s'est bornée à se référer à ce qu'elle présente comme une pratique générale mais qu'elle est restée en défaut, de démontrer qu'*in*

specie, la déclaration de perte des pièces du requérant aurait été produite sur base de ses seules déclarations. Ainsi que la partie défenderesse l'indique dans sa note d'observations « l'attestation de perte peut avoir été établie sur simple déclaration » (le Conseil souligne), mais il ne s'agit aucunement d'une certitude. Il revenait dès lors à la partie défenderesse d'expliquer pourquoi, en l'espèce, elle considérait la déclaration de perte des pièces produite comme étant un document d'identité, de sorte que le renvoi à la charge de la preuve est inopérant en l'espèce.

3.4 Il résulte de ce qui précède que la deuxième branche du moyen, ainsi circonscrite, est fondée et suffit à l'annulation de la première décision attaquée. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres branches du moyen qui, à les supposer fondées, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

3.5 L'ordre de quitter le territoire pris à l'encontre du requérant constituant l'accessoire de la première décision attaquée, qui lui a été notifiée à la même date, il s'impose de l'annuler également.

4. Débats succincts

4.1 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.

4.2 Les décisions attaquées étant annulées 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 1^{er}

La décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois et l'ordre de quitter le territoire, pris le 12 juin 2012, sont annulés.

Article 2

La demande de suspension est sans objet.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le deux mai deux mille dix-neuf par :

Mme S. GOBERT, présidente f. f., juge au contentieux des étrangers,

Mme E. TREFOIS, greffière.

La greffière,

La présidente,

E. TREFOIS

S. GOBERT