



Arrêt

**n° 220 663 du 2 mai 2019
dans l'affaire X / VII**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître Y. MBENZA MBUZI
Rue des Alcyons, 95
1082 BRUXELLES**

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 15 novembre 2013, 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'une interdiction d'entrée, prises le 6 septembre 2013.

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 Y. MBENZA MBUZI, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me L. NIKKELS *loco* Mes D. MATRAY et S. MATRAY, 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 sur le territoire du Royaume le 29 février 2013, selon ses dires.

1.2 Le 1^{er} mars 2012, la requérante 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°99 159 prononcé le 19 mars 2013, lequel a refusé de lui reconnaître le statut de réfugié et de lui accorder le statut de protection subsidiaire.

1.3 Le 5 avril 2013, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire – demandeur d'asile (annexe 13quinquies), à l'encontre de la requérante. Par un arrêt n°116 337 du 23 décembre 2013, le Conseil a rejeté le recours introduit à l'encontre de cette décision.

1.4 Le 3 mai 2013, la requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume, sur la base de l'article 9ter 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).

1.5 Le 6 septembre 2013, la partie défenderesse a déclaré la demande visée au point 1.4 irrecevable et a pris, à l'égard de la requérante, une interdiction d'entrée (annexe 13sexies), d'une durée de trois ans. Ces décisions, qui ont été notifiées à la requérante le 16 octobre 2013, 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) :

« Article 9ter §3 - 2° de la loi du 15 décembre 1980, comme remplacé par l'Art 187 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses; dans sa demande l'intéressé ne démontre pas son identité selon les modalités visées au § 2, ou la demande ne contient pas la preuve prévue au § 2, alinéa 3.

La requérante apporte dans sa demande 9ter du 03.05.2013, à titre de démonstration d'identité uniquement une « carte d'électeur ». Quand bien même ce document comporte des mentions relatives à l'identité de la requérante (son nom complet, le lieu et la date de naissance), [la requérante] n'apporte aucune preuve que ce document n'a pas été établi sur base de ses simples déclarations. Or, la charge de preuve imposée au demandeur par le §2 implique que celui-ci démontre dans sa demande que chacune des conditions cumulatives soit rencontrée. Rappelons que les conditions de recevabilité doivent être remplies au moment de l'introduction de la demande (Arrêt CE n° 214.351 du 30.06.2011). Dès lors, le document transmis par la demandeuse ne remplit pas la condition prévue à l'article 9ter §2 alinéa 1er, 4° et la demande doit être déclarée irrecevable ».

- En ce qui concerne l'interdiction d'entrée (ci-après : la seconde décision attaquée) :

« L'interdiction d'entrée est délivrée en application de l'article mentionné ci-dessous de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et sur la base des faits suivants:

En vertu de l'article 74/11, §1, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980, le délai de l'interdiction d'entrée est de 3 ans car :

2° l'obligation de retour n'a pas été remplie : Un ordre de quitter le territoire a été notifié à l'intéressée en date du 11/04/2013. Aujourd'hui l'intéressée est à nouveau interceptée sur le territoire belge. L'obligation de retour n'a dès lors pas été remplie ».

2. Recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre la seconde décision attaquée

2.1 Dans sa note d'observations, la partie défenderesse soulève une exception d'irrecevabilité du recours en raison de l'absence de connexité entre les décisions attaquées.

2.2 Interrogée lors de l'audience du 20 mars 2019, quant à la connexité entre la décision déclarant irrecevable la demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois introduite sur base de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 et l'interdiction d'entrée, la partie requérante se réfère à la sagesse du Conseil.

2.3 Le Conseil rappelle à cet égard, que ni les dispositions de la loi du 15 décembre 1980, parmi lesquelles spécialement l'article 39/69, § 1^{er}, 2°, ni l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après : le Règlement de procédure), ne prévoient qu'un recours puisse porter devant le Conseil la contestation simultanée de plusieurs actes distincts.

Une requête unique dirigée contre plusieurs actes n'est recevable que s'il existe entre eux un lien de connexité tel que, s'ils avaient fait l'objet de requêtes séparées, les requêtes auraient pu être jointes. S'il n'y a pas de connexité entre le premier acte attaqué et les autres objets de la requête, le recours sera en principe considéré comme recevable uniquement en ce qu'il est dirigé contre l'acte mentionné en premier lieu dans la requête.

Cependant, si les actes juridiques attaqués présentent un intérêt différent pour la partie requérante, le recours sera censé être dirigé contre la décision la plus importante ou principale (C.E., 19 septembre 2005, n° 149.014; C.E., 12 septembre 2005, n° 148.753; C.E., 25 juin 1998, n° 74.614; C.E., 30 octobre 1996, n° 62.871; C.E., 5 janvier 1993, n° 41.514 ; cf. R. Stevens, *10. Le Conseil d'État, 1. Section du contentieux administratif*, Bruges, die Keure, 2007, pp. 65-71).

En règle, le principe de l'interdiction d'introduire plusieurs actions par un seul recours ne souffre de dérogation que si les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, d'instruire comme un tout et de statuer par une seule décision.

En l'occurrence, force est d'observer que les deux décisions attaquées ont été prises au terme d'une procédure distincte et reposant sur des motifs propres. En effet, la première décision attaquée déclare irrecevable une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois introduite sur base de l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 et la deuxième décision attaquée repose sur le fait que la requérante n'a pas obtenu à un ordre de quitter le territoire antérieur.

2.4 Au vu de ce qui précède, le Conseil estime que la seconde décision visée dans le recours doit être tenue pour dépourvue de tout lien de connexité, tel que défini par la jurisprudence administrative constante rappelée ci-avant, avec la première décision attaquée. Le recours n'est dès lors recevable qu'en ce qu'il est dirigé à l'encontre de la première décision attaquée et il y a lieu de le déclarer irrecevable pour le surplus.

3. Exposé du moyen d'annulation

La partie requérante prend un **moyen unique** de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des « principe de bonne administration, de bonne gestion prudente et diligence, outre de rigueur et de minutie », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle soutient notamment que « dans [le] pays d'origine [de la requérante], la carte d'électeur tient lieu de carte d'identité provisoire ; Que la carte en question porte deux empreintes digitales de son porteur ; Qu'il est dès lors étonnant que la partie défenderesse déclare sa demande irrecevable sur ce seul motif ». Après des considérations théoriques relatives à l'obligation de motivation incombant à la partie défenderesse, elle ajoute que « la décision de la partie défenderesse souffre en l'espèce d'une erreur de motivation, ce qui correspond à une absence de motivation; Que ce faisant, elle a ainsi manifestement violé l'article 187 de la loi du 29 décembre 2010 § 2 en ce que le document fourni par la requérante remplit bel et bien les conditions du paragraphe 2 ».

4. Discussion

4.1 **Sur le moyen unique, ainsi circonscrit**, le Conseil rappelle que l'article 9^{ter}, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'applicable lors de la prise de la première décision attaquée, dispose que :

« Avec la demande, l'étranger démontre son identité visée au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, par un document d'identité ou un élément de preuve qui répond aux conditions suivantes :

1° il contient le nom complet, le lieu et la date de naissance et la nationalité de l'intéressé;

2° il est délivré par l'autorité compétente conformément à la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé ou les conventions internationales relatives à la même matière;

3° il permet un constat d'un lien physique entre le titulaire et l'intéressé;

4° il n'a pas été rédigé sur la base de simples déclarations de l'intéressé.

L'étranger peut également démontrer son identité par plusieurs éléments de preuve qui, pris ensemble, réunissent les éléments constitutifs de l'identité prévus par l'alinéa 1^{er}, 1^o, à condition que chaque élément de preuve réponde au moins aux conditions visées à l'alinéa 1^{er}, 2^o et 4^o, et qu'au moins un des éléments réponde à la condition visée à l'alinéa 1^{er}, 3^o».

L'exposé des motifs de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I), qui a inséré cette disposition dans l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980, indique, à propos de l'identification des demandeurs d'autorisation de séjour pour motifs médicaux, que « [d]epuis l'arrêt 2009/193 de la Cour constitutionnelle du 26 novembre 2009, dans le cadre des demandes introduites sur la base de l'article 9^{ter}, l'obligation d'identification est interprétée dans un sens plus large. L'arrêt répond à une question préjudicielle et n'a, par conséquent, pas annulé l'actuel article 9^{ter}. Il a toutefois fortement restreint la possibilité de l'appliquer en ce qui concerne les obligations d'identification. Dorénavant, il ne sera plus uniquement tenu compte d'un "document d'identité", notamment un passeport national ou une carte d'identité, mais également d'autres documents pouvant démontrer l'identité de façon concluante. Il importe de rendre à l'article 9^{ter} une applicabilité pleine et le présent projet de loi vise donc à formuler une réponse à cette jurisprudence. Le présent projet vise dans ce cadre à clarifier la procédure selon laquelle l'étranger peut valablement démontrer son identité. Le nouvel article 9^{ter}, § 2, alinéa 1^{er}, énonce les quatre conditions cumulatives auxquelles doivent répondre les documents produits par le demandeur. Il peut s'agir par exemple d'une attestation d'identité ou d'une carte consulaire ou d'un carnet militaire ou d'un carnet de mariage ou d'un ancien passeport national ou d'un permis de conduire ou d'une attestation de nationalité ou d'un jugement d'un tribunal belge indiquant le statut d'apatride ou d'une attestation d'apatride délivrée par le CGRA ou d'une attestation délivrée par le HCR indiquant le statut de réfugié obtenu par l'intéressé dans un pays tiers ou d'une carte d'électeur. Le nouvel article 9^{ter}, § 2, alinéa 2, énonce les conditions auxquelles doivent répondre des documents qui, pris ensemble, prouvent les éléments constitutifs de l'identité. Ces éléments de preuve peuvent être par exemple un acte de naissance ou un acte de mariage ou un acte de notoriété ou une attestation de perte de documents d'identité, délivrée par les autorités du pays d'origine ou une attestation d'immatriculation ou un Cire. Les critères retenus permettent d'établir, de manière pertinente et conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, que "la véracité du ou des éléments de preuve produits par l'intéressé ne saurait être mise en cause". Selon la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers, un document ayant force probante doit être délivré par une autorité, fournir les renseignements nécessaires pour son contrôle et ne pas être rédigé uniquement sur base de déclarations du titulaire. » (Projet de loi portant des dispositions diverses (I), Exposé des motifs, Doc. parl., Ch.repr., sess.ord. 2010-2011, n°0771/001, pp. 145-146) (le Conseil souligne).

Par ailleurs, l'arrêt de la Cour constitutionnelle susmentionné indique que l'un des objectifs de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers était la lutte contre la fraude et l'abus de la procédure d'asile. La Cour constitutionnelle affirme également : « A la lumière de cet objectif, il n'est pas déraisonnable d'exiger que l'intéressé puisse prouver son identité. En outre, le ministre ou son délégué doivent, en vertu de la disposition en cause et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, grande chambre, 27 mai 2008, N. c. Royaume-Uni, §§ 32-42), examiner quels soins médicaux l'intéressé reçoit dans son pays d'origine. Un tel examen exige que son identité et sa nationalité puissent être déterminées. [...] Eu égard à ces objectifs, tout document dont la véracité ne saurait être mise en cause suffit comme preuve de l'identité de l'intéressé. Un document d'identité ne doit pas être produit si l'identité peut être démontrée d'une autre manière. En exigeant la possession d'un document d'identité, la disposition en cause va dès lors au-delà de ce qui est nécessaire aux fins de déterminer l'identité et la nationalité des demandeurs, puisque, ainsi que le démontrent la situation des demandeurs d'asile et celle des demandeurs de la protection subsidiaire fondée sur l'article 48/4, il est possible d'établir l'identité de ces personnes sans exiger qu'elles soient en possession d'un document d'identité. ». Il résulte des considérants cités que la condition de recevabilité de l'identité dans le cadre de l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 concerne aussi bien l'identité du demandeur que sa nationalité (en ce sens : C.E., 31 décembre 2010, n° 209.878).

Le Conseil rappelle enfin que l'obligation de motivation formelle n'implique pas la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par le requérant. Elle n'implique que l'obligation d'informer le requérant des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fût-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de l'intéressé. 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.

Dans le cadre du contrôle de légalité, le Conseil n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité a pris en considération tous les éléments de la cause et a procédé à une appréciation largement admissible, pertinente et non déraisonnable des faits qui lui sont soumis.

4.2 En l'espèce, le Conseil observe, à l'examen du dossier administratif, qu'à l'appui de la demande d'autorisation de séjour, visée au point 1.4 du présent arrêt, la requérante a joint, au titre de document d'identité, une « carte d'électeur », document au regard duquel la partie défenderesse a estimé que «*[q]uand bien même [il] comporte des mentions relatives à l'identité de la requérante (son nom complet, le lieu et la date de naissance), [la requérante] n'apporte aucune preuve que ce document n'a pas été établi sur base de ses simples déclarations* », et en a conclu que «*le document transmis par la requérante ne remplit pas la condition prévue à l'article 9ter §2 alinéa 1^{er}, 4^o et la demande doit être déclarée irrecevable* ».

Le Conseil observe toutefois que ce document comporte le nom complet de la requérante, le lieu et la date de sa naissance, permet un constat d'un lien physique entre le titulaire et l'intéressée, et est délivré par l'autorité compétente, conformément à la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé ou les Conventions internationales relatives à la même matière, autant d'éléments qui ne sont pas contestés par la partie défenderesse, qui reproche uniquement à la requérante de ne pas démontrer que les informations contenues ne l'ont pas été sur la base de ses seules déclarations.

Le Conseil souligne à cet égard qu'il ne ressort nullement du point 4^o de l'article 9ter, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 qu'il incombe au demandeur de l'autorisation de séjour pour motif médical de démontrer que les documents qu'il produit pour démontrer son identité n'ont pas été établis sur la base de ses simples déclarations, ledit article 9ter se limitant à indiquer que les documents présentés comme éléments probants ne doivent pas avoir été rédigés sur la base de simples déclarations de l'intéressé.

Dès lors, s'il est exact que, de manière générale, en matière de demande d'autorisation de séjour, la charge de la preuve incombe au demandeur, cela ne peut s'étendre à la charge de la preuve que la partie défenderesse impute en l'espèce à la requérante, quant au fait que la carte d'électeur produite n'a pas été établie sur base de ses seules déclarations, charge de la preuve spécifique qui ne ressort pas de l'article 9ter, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980. La position adoptée *in casu* par la partie défenderesse semble ne pas relever d'une appréciation en l'espèce mais d'une position générale, selon laquelle une carte d'électeur (voire même tout autre document) ne serait pas admis à défaut de preuve, dans le chef du demandeur, qu'il n'est pas établi sur les seules déclarations, ce qui va au-delà de la *ratio legis* de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980. La partie défenderesse, *in casu*, n'explique pas la raison pour laquelle elle pense que la carte d'électeur produite ne serait pas établie sur base d'autres éléments que les déclarations de la requérante.

Au vu de la teneur des travaux parlementaires, dont il ressort qu'une carte d'électeur constitue un document qui est de nature à démontrer l'identité de la requérante (Projet de loi portant des dispositions diverses (I), *op. cit.*, p. 145), au sens de l'article 9ter, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, il convient de constater que la motivation de la première décision attaquée ne permet pas à la requérante de comprendre les raisons pour lesquelles la partie défenderesse estime qu'elle aurait dû apporter la preuve que la carte d'électeur qu'elle dépose à l'appui de sa demande, dont le caractère véritable n'est pas intrinsèquement remis en cause par la partie défenderesse, n'a pas été rédigée sur la base de ses simples déclarations et qu'en l'absence de cette preuve, la carte d'électeur produite ne peut démontrer son identité de manière probante.

Compte tenu de la *ratio legis* de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980, 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 la requérante demeurerait incertaine ou

imprécise malgré la production dudit document, en sorte que sa demande devait être déclarée irrecevable.

En conclusion, la partie défenderesse n'a pas suffisamment motivé la première décision attaquée et n'a dès lors pas satisfait à l'obligation de motivation lui incombant.

4.3 L'argumentation développée par la partie défenderesse en termes de note d'observations, selon laquelle la première décision attaquée est valablement motivée et que « si depuis l'arrêt 2009/193 de la Cour Constitutionnelle du 26 novembre 2006, il est permis de produire, à l'appui d'une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9 ter de la Loi, «d'autres documents pouvant démontrer l'identité de façon concluante», tels qu'une carte d'électeur, il n'en demeure pas moins [sic] que ces documents doivent répondre aux quatre conditions cumulatives énoncées à l'article 9 ter § 2 de la Loi. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, de sorte que la partie défenderesse a pu valablement considérer la demande de la partie requérante était irrecevable à défaut d'avoir prouvé son identité », ne peut être suivie, eu égard aux constats susmentionnés.

4.4 Il résulte de ce qui précède que le moyen unique est, à cet égard, fondé et suffit à l'annulation de la première décision attaquée. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres développements du moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

5. Débats succincts

5.1 Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation doit être accueillie en ce qui concerne la première décision attaquée, 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 première décision attaquée étant annulée par le présent arrêt, et la requête en annulation étant rejetée pour le surplus, 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 6 septembre 2013, est annulée.

Article 2

La demande de suspension, en ce qu'elle vise la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, est sans objet.

Article 3

La requête en suspension et annulation est rejetée pour le surplus.

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