

Arrêt

n° 226 852 du 30 septembre 2019
dans l'affaire X / III

En cause : X,

Ayant élu domicile : chez Me S. SAROLEA, avocat,
Rue des Brasseurs, 30,
1400 NIVELLES,

contre :

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

LE PRESIDENT F.F. DE LA III^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 septembre 2015 par X, de nationalité rwandaise, tendant à la suspension et l'annulation de « *la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 [...] prise en date du 5 août 2015 et notifiée au requérant le 25 août 2015* ».

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'ordonnance du 4 septembre 2019 convoquant les parties à comparaître le 24 septembre 2019.

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

Entendu, en leurs observations, Me I. FONTIGNIE loco Me S. SAROLEA, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me A. PAUL 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 requérant est arrivé en Belgique à une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer avec certitude et il a introduit une demande d'asile le 15 janvier 2010. La procédure d'asile s'est clôturée par une décision de refus du statut de réfugié et de refus du statut de protection subsidiaire prise par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides en date du 24 juin 2010, laquelle a été confirmée par l'arrêt n°49.168 du 6 octobre 2010.

Le 7 janvier 2011, il a introduit une seconde demande d'asile. La procédure d'asile s'est clôturée par une décision de refus du statut de réfugié et de refus du statut de protection subsidiaire prise par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides en date du 29 mars 2011, laquelle a été confirmée par l'arrêt n° 67.563 du 29 septembre 2011.

1.2. Le 8 décembre 2010, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire – demandeur d'asile, sous la forme d'une annexe 13quinquies.

1.3. Par courrier du 6 décembre 2010, il a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9ter de la loi précitée du 15 décembre 1980, laquelle a été complétée par plusieurs courriers et a déclarée recevable en date du 14 janvier 2011 et non-fondée en date du 30 mars 2012. Le recours en annulation introduit à l'encontre de cette décision a été accueilli par l'arrêt n° 226.851 du 30 septembre 2019.

1.4. Par courrier du 4 décembre 2012, il a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, laquelle a été complétée par plusieurs courriers.

1.5. Le 5 août 2015, la partie défenderesse a déclaré irrecevable la demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois introduite sur la base de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, laquelle a été notifiée au requérant en date du 25 août 2015.

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

« MOTIFS :

L'intéressé produit un document intitulé « attestation d'identité complète » fait à Kagarama, le 15.04.2009.

Toutefois ce document n'est pas un de ceux 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 ».

La condition de disposer d'un document d'identité a pour but, d'établir avec certitude l'identité de l'étranger. Or le document produit par le requérant ne permet pas d'établir son identité avec certitude.

De fait, on ne peut que se demander sur quelle base les Autorités de Kagarama a pu établir ce document. Si l'identité mentionnée sur ledit document a été établie sur production d'un quelconque document d'identité, il est à tout à fait légitime de la part de nos services de se demander pour quelle raison l'intéressé n'a pas annexé une copie dudit document d'identité à la présente demande.

Il s'ensuit que la production du document susmentionné ne dispense pas l'intéressé de l'obligation documentaire imposée par la Loi.

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

2. Exposé du moyen.

2.1. Le requérant prend un moyen unique de « la violation des articles 9 bis et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, lus en combinaison avec les articles 1 à 4 de la loi du 29.07.1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, des principes de bonne administration et particulièrement du principe de confiance légitime ».

2.2. Il s'adonne à des considérations d'ordre général relative à la notion de circonstances exceptionnelles en se référant à l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 et à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 88.076 du 22 juin 2000 afin de relever que « Selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, constituent des circonstances exceptionnelles les circonstances rendant « impossible ou particulièrement difficile le retour de l'étranger dans son pays d'origine » et cette notion ne se confond pas avec celle de la « force majeure » ».

Il rappelle le contenu de l'obligation de motivation formelle en se référant notamment à l'article 62 de la loi précitée du 15 décembre 1980, à des arrêts du Conseil d'Etat et à la doctrine afin de soutenir que si la partie défenderesse bénéficie d'une marge d'appréciation dans « *l'exercice qui lui est conféré de déterminer si les conditions de l'article 9bis de la loi de 1980 sont réunies, ce pouvoir contient une limite : les décisions manifestement déraisonnables doivent être sanctionnées* ». A cet égard, il précise, en se référant à la doctrine, que « *les erreurs manifestes d'appréciation constituent un motif pouvant conduire à la censure de la décision administrative. Sont considérées comme raisonnables les décisions qui sont compréhensibles, admissibles, plausibles* ».

En outre, il relève que la décision entreprise mentionne qu'il n'a pas produit de document d'identité à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour dans la mesure où « *l'attestation d'identité complète n'étant pas assimilable à un passeport national, un titre de voyage équivalent ou d'une copie de la carte d'identité nationale du requérant* », en telle sorte que le document fourni ne permettrait pas d'établir son identité avec certitude.

Il affirme que cette motivation de l'acte attaqué est inadéquate dans la mesure où il a produit un document attestant de son identité au sens de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980. En effet, il indique avoir fourni une attestation complète d'identité attestant de son nom et prénom, de son lieu et de sa date de naissance, de sa profession (étudiant) ainsi que de l'identité de ses parents. Il ajoute que ce document contient sa photographie et est signé. Il considère donc que son identité « *est parfaitement démontrée, en conformité avec la volonté du législateur telle qu'elle ressort des travaux préparatoires* :

« *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* ».

Dès lors, il fait grief à la partie défenderesse de ne pas avoir énoncé dans quelle mesure l'attestation d'identité complète produite n'est pas suffisante pour démontrer son identité conformément à l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980. A cet égard, il reproduit un extrait de l'arrêt du Conseil n° 112.069 du 17 octobre 2013 concernant l'obligation de motivation formelle pesant sur la partie défenderesse lorsqu'elle se prononce sur « *la capacité d'un document pour prouver l'identité du requérant conformément aux exigences de l'article 9bis précité* ».

Il expose également, en se référant à l'arrêt n° 42.321 du 26 avril 2010, que le Conseil « *est arrivé à la même conclusion au sujet de l'attestation d'identité complète produite par un ressortissant rwandais à l'appui d'une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980* » et en reproduit un extrait. A cet égard, il reproche à la décision entreprise de porter atteinte à l'obligation de motivation formelle en rejetant par principe l'attestation d'identité complète sans toutefois établir en quoi ce document ne permettrait pas d'établir avec certitude son identité.

Par ailleurs, il soutient que la motivation de l'acte attaqué est incomplète et méconnaît le principe de confiance légitime en considérant que le document produit ne permettrait pas d'établir son identité. En effet, il indique avoir introduit, en date du 6 décembre 2010, une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9ter de la loi précitée du 15 décembre 1980, à l'appui de laquelle il avait produit le même document d'identité auprès du même service, à savoir celui chargé des régularisations humanitaires. A cet égard, il précise que cette demande a été déclarée recevable le 15 janvier 2011.

Partant, il s'interroge « *sur les motifs pour lesquels un même document a été considéré comme suffisant pour établir son identité dans le cadre d'une demande de séjour fondée sur l'article 9ter, alors qu'il est remis en question s'agissant d'une demande fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980* ». En effet, il expose qu'en vertu du principe de légitime confiance, il était en droit de penser que la partie défenderesse « *allait continuer à considérer que l'attestation d'identité complète était un document d'identité au sens des articles 9bis et 9ter de la loi du 15 décembre 1980* ». A cet égard, il souligne que la « *notion de confiance légitime signifie que, lorsqu'une autorité publique suscite chez un particulier l'attente d'un comportement, comme en l'espèce, cette attente est fondée sur des circonstances qui la rendent justifiée ou légitime* ».

En conclusion, il fait grief à la décision entreprise de ne pas permettre de comprendre pour quel motif la partie défenderesse a considéré que le document produit ne permettrait pas d'établir avec certitude son identité et ce, alors qu'il n'était pas remis en cause dans le cadre de la précédente demande d'autorisation de séjour.

3. Examen du moyen.

3.1. A titre liminaire, le Conseil rappelle que l'exposé d'un moyen de droit requiert non seulement de désigner la règle de droit qui serait violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué.

En l'espèce, le requérant n'expose pas en quoi l'acte attaqué serait constitutif d'une violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que du principe de bonne administration qu'il invoque, du reste sans l'identifier plus précisément et ce alors même qu'il résulte de l'enseignement de l'arrêt n° 188.251, prononcé le 27 novembre 2008 par le Conseil d'Etat auquel le Conseil se rallie, que « [...] le principe général de bonne administration n'a pas de contenu précis et ne peut donc, à défaut d'indication plus circonstanciée, fonder l'annulation d'un acte administratif [...] ». Partant, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ce principe et de cette disposition.

3.2. Pour le surplus, aux termes de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980 :

« § 1er. 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.

Les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006, ayant introduit cette disposition dans la loi précitée du 15 décembre 1980, indiquent à ce titre ce qu'il y a lieu d'entendre par « *document d'identité* », en soulignant qu'« *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* » (Ch. Repr., Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, sess. ord. 2005-2006, n° 2478/001, p. 33).

La circulaire du Ministre de l'Intérieur 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.

Dans le cadre de son contrôle de légalité, il revient au Conseil d'apprécier, au regard des dispositions et principes visés au moyen, si la partie défenderesse a pu valablement considérer, pour conclure à l'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour du requérant, que les documents produits ne constituaient pas une preuve suffisante de son identité.

Le Conseil rappelle également que 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 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.

3.3. En l'espèce, le Conseil constate que figure au dossier administratif une copie d'un document joint par le requérant à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour introduite sur base de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, en tant que document d'identité, intitulé « *Attestation d'identité complète* » émis par la ville de Kagarama en date du 15 avril 2009.

Le Conseil relève que ledit document comporte un grand nombre de données d'identification figurant d'ordinaire dans un document d'identité officiel (nom et prénom, lieu et date de naissance, lieu de résidence, photographie, nom des parents, profession, district d'origine, province d'origine et province de résidence) et est revêtue des informations d'usage pour la délivrance d'un document officiel (désignation, signature et cachets de l'autorité émettrice).

Dans de telles circonstances, compte tenu de la *ratio legis* de l'article 9bis de la loi précitée 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 décision querellée, les raisons pour lesquelles l'identité de l'intéressé demeurait incertaine ou imprécise malgré la production dudit document, en sorte que sa demande devait être déclarée irrecevable.

A cet égard, le Conseil considère qu'au vu des caractéristiques particulières du document produit, telles qu'elles ont été rappelées ci-avant, la partie défenderesse ne pouvait l'écarter en se bornant à indiquer que « [...] on ne peut que se demander sur quelle base les Autorités de Kagarama a pu établir ce document. Si l'identité mentionnée sur ledit document a été établie sur production d'un quelconque document d'identité, il est à tout à fait légitime de la part de nos services de se demander pour quelle raison l'intéressé n'a pas annexé une copie dudit document d'identité à la présente demande [...] » mais qu'il lui incombait, au contraire, d'indiquer dans les motifs de la décision entreprise les raisons précises pour lesquelles elle estimait, à l'issue de l'examen du document produit par le requérant, que l'absence de communication des informations sur la base desquelles celui-ci avait été établi était de nature à faire en sorte que, nonobstant le fait qu'il comporte l'ensemble des données d'identification figurant d'ordinaire dans une carte d'identité et qu'il soit revêtu des mentions dont sont généralement assortis les documents officiels, il ne pouvait être considéré comme constituant une preuve d'identité du requérant telle qu'exigée à l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, en sorte que sa demande devait être déclarée irrecevable.

Le Conseil observe en l'occurrence qu'aucun des motifs repris dans la décision entreprise, ni aucune des pièces versées au dossier administratif ne permet au requérant de comprendre et, le cas échéant, de pouvoir contester, ce qui, à l'estime de la partie défenderesse, justifie un tel postulat, ni au Conseil d'exercer son contrôle à ce sujet. La précision, en termes de motivation de la décision querellée, que « *La condition de disposer d'un document d'identité a pour but, d'établir avec certitude l'identité de l'étranger. Or, le document produit par le requérant ne permet pas d'établir son identité avec certitude* » n'énervé en rien le constat qui précède.

Par conséquent, la partie défenderesse n'a pas suffisamment et adéquatement motivé la décision entreprise.

Par ailleurs, les considérations générales énoncées par la partie défenderesse dans sa note d'observations suivant lesquelles, elle affirme que « *La partie adverse ne peut que constater qu'elle indique dans l'acte attaqué que l'attestation d'identité complète produite n'est pas suffisante pour démontrer son identité au sens de l'article 9bis. Elle estime dès lors que, contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, elle énonce dans quelle mesure elle n'est pas suffisante pour ce faire, à savoir pas du tout. Elle considère donc que les critiques de la partie requérante manquent en fait. En tout état de cause, force est de constater que la partie requérante n'a pas intérêt à ses critiques dès lors que soit le document produit atteste de l'identité du demandeur, soit il ne la démontre pas. La partie adverse estime*

qu'il n'est donc pas possible qu'un document démontre l'identité de son titulaire dans une mesure moindre ou une plus grande mesure qu'un autre: soit il l'établit, soit il ne l'établit pas comme en l'espèce. Elle entend ensuite observer qu'il ressort d'une lecture de l'acte entrepris qu'elle a expressément indiqué qu'en l'occurrence, le document fourni ne permettait pas d'établir avec certitude l'identité de son titulaire puisqu'il ne permettait pas de savoir sur quelle base il avait été établi, ce qui signifie qu'il peut avoir été rédigé sur la base de simples déclarations de l'intéressé. Par ailleurs, la partie adverse entend observer que les articles 9bis et 9ter sont deux dispositions qui prévoient deux procédures distinctes et des modalités différentes pour démontrer l'identité du demandeur. Il s'ensuit que la circonstance que l'attestation d'identité complète a été admise comme mode de preuve dans le cadre d'une procédure 9ter ne signifie aucunement qu'elle devrait l'être pour prouver l'identité dans le cadre d'une demande 9bis. La partie adverse estime dès lors que les critiques de la partie requérante manquent en droit et qu'on ne peut lui reprocher d'avoir méconnu le principe de légitime confiance. Elle considère enfin que son obligation de motivation lui impose uniquement d'indiquer les raisons pour lesquelles elle estime que le document fourni ne peut être considéré comme document d'identité au sens de l'article 9bis et non d'expliquer pourquoi il a pu être admis dans le cadre d'une demande 9ter mais ne peut l'être pour une demande 9bis. Le moyen est donc irrecevable, à tout le moins non sérieux et non fondé », n'énervent en rien ce constat. Par ailleurs, elles apparaissent, tout au plus, comme une motivation a posteriori, laquelle ne peut nullement être retenue.

3.4. Il résulte de ce qui précède que cet aspect du moyen unique est fondé et suffit à justifier l'annulation de la décision entreprise. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres aspects du moyen unique qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

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 décision attaquée étant annulée 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 décision déclarant irrecevable la demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois introduite sur la base de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, prise le 5 août 2015, est annulée.

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

M. P. HARMEL,
Mme S. MESKENS,

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

Le greffier,

Le président,

S. MESKENS.

P. HARMEL.