

Arrêt

n° 239 130 du 29 juillet 2020
dans l'affaire X / VII

En cause : 1. X
2. X
agissant en nom propre et en tant que représentants légaux de :
X
X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître I. SIMONE
Rue Stanley 62
1180 BRUXELLES

contre:

**l'Etat belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,
et de l'Asile et la Migration**

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 novembre 2019, en leur nom personnel et au nom de leurs enfants mineurs par X et X, qui déclarent être de nationalité indéterminée, tendant à l'annulation de la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour, prise le 08 octobre 2019.

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 l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 19 novembre 2019 avec la référence X

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 25 juin 2020 convoquant les parties à l'audience du 23 juillet 2020.

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

Entendu, en leurs observations, Me I. SIMONE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et A. COSTANTINI, attaché, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

- 1.1. Les requérants déclarent être arrivés en Belgique le 15 décembre 2014. Ils ont introduit une demande d'asile le 16 décembre 2014 laquelle s'est clôturée négativement par deux arrêts n° 151 541 et 151 542 du 1^e septembre 2015. Ils ont introduit une demande d'asile qui s'est clôturée négativement par un arrêt n° 172 350 du 26 juillet 2016.
- 1.2. Le 17 janvier 2019, les requérants ont introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980.

Le 8 octobre 2019, la partie défenderesse déclare cette demande irrecevable. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé de la manière suivante :

« [...]
MOTIFS :

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.

Les requérants indiquent être « dans l'impossibilité de produire une copie de leurs passeports dans la mesure où ils sont de nationalité indéterminée ». Et ajoutent que l'Ambassade de la République du Kazakhstan et l'Ambassade de la République d'Azerbaïdjan refusent de les reconnaître comme nationaux et de leur délivrer un passeport. A l'appui, ils apportent une copie d'une attestation de l'Ambassade de la République du Kazakhstan pour Monsieur et Madame, datée du 22.05.2017 et une copie d'une attestation de l'Ambassade d'Azerbaïdjan pour Madame, également datée du 22.05.2017.

Toutefois ces documents ne sont 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 les intéressés 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 les documents produits par les requérants ne permettent pas d'établir leur identité avec certitude.

De fait, il convient tout d'abord d'observer que les documents fournis ne comportent pas toutes les données d'identification figurant d'ordinaire dans une carte d'identité ou un passeport. En effet, soulignons que ces documents ne comportent pas de photos nous permettant d'identifier les intéressés. Concernant l'attestation de l'Ambassade de la République du Kazakhstan, soulignons que seuls les noms et prénoms des intéressés sont repris et qu'elle indique être délivrée à Monsieur. Par ailleurs, concernant l'attestation de l'Ambassade de la République d'Azerbaïdjan, délivrée à Madame, elle ne comporte pas toutes les données d'identification étant donné qu'elle ne comporte pas non plus de photo. En outre, elle souligne que Madame n'est pas citoyenne d'Azerbaïdjan.

Il s'ensuit que ces documents ne permettent pas d'établir l'identité des intéressés avec certitude et qu'ils ne sont donc en rien assimilables aux documents requis.

Par ailleurs, les requérants s'appuient sur ces documents pour étayer leur impossibilité de se procurer un document d'identité, à savoir une carte d'identité, un passeport national ou un document équivalent à un passeport internationalement reconnu. Néanmoins, ces documents ne peuvent à eux seuls justifier une impossibilité de se procurer les documents requis.

En effet, l'attestation émanant de l'Ambassade de la République d'Azerbaïdjan au nom de Madame, stipule uniquement que Madame n'a pas la nationalité de ce pays. Il ne démontre donc nullement qu'elle ne pourrait avoir une autre nationalité ni qu'elle ne pourrait se procurer les documents requis, à savoir une carte d'identité, un passeport national ou un document équivalent à un passeport internationalement reconnu.

Quant à l'attestation de l'Ambassade de la République du Kazakhstan, délivrée à Monsieur et reprenant leurs deux noms, elle indique qu'ils « se sont adressés à l'Ambassade du Kazakhstan avec une demande pour obtenir le certificat de nationalité kazakhe ». Elle indique également que « il lui est impossible d'obtenir ce document à l'Ambassade » et que « leur demande a été transférée à la police migration kazakhe ». Ce document n'indique donc pas leur impossibilité de se procurer un document d'identité kazakhe, mais qu'ils ne peuvent obtenir un certificat de nationalité auprès de l'Ambassade. En outre, elle indique que leur demande a été transférée aux services compétents. Par ailleurs, cette attestation indique nullement que les intéressés n'ont pas la nationalité kazakhe ni qu'il leur est impossible d'obtenir une carte d'identité, un passeport ou un document équivalent à un passeport internationalement reconnu.

Enfin, soulignons que les intéressés ne démontrent pas avoir fait des démarches pour obtenir une carte d'identité, un passeport ou un titre de voyage équivalent à un passeport internationalement reconnu, alors qu'il leur incombe d'étayer leur argumentation (C.E., 13.07.2001, n°97.866) et que ces documents

datent du 22.05.2017, soit 1 an et presque 8 mois avant l'introduction de la présente demande. Il n'apportent pas de preuves de démarches plus récentes alors qu'il leur appartient d'étayer et d'actualiser leur demande.

Il s'ensuit que la production des documents susmentionnés ne dispense pas les intéressés de l'obligation documentaire imposée par la Loi. Rappelons que les intéressés doivent effectuer toutes les démarches nécessaires auprès de la représentation diplomatique de leur pays d'origine en Belgique pour satisfaire à l'obligation documentaire légale inhérente à la présente demande. Et, dans le cas où ces démarches n'aboutiraient pas, il faut noter que c'est encore aux intéressés qu'il incomberait d'étayer leur argumentation (C.E., 13.07.2001, n°97.866).

Par conséquent, force est de constater que les intéressés ne satisfont pas à l'obligation documentaire légale inhérente à la présente demande.

[...]

2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation « des articles 9bis et 62 de la loi du 15.12.1980, des articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 relatif à la motivation formelle des actes administratifs, du principe suivant lequel l'administration doit prendre en considération l'ensemble des éléments pour statuer, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de collaboration entre l'administration et l'administré, de l'article 8 de la CEDH ».

Elle soulève que « les requérants ne peuvent marquer leur accord avec la motivation de la décision attaquée : en effet, les requérants avaient au préalable introduit une demande d'asile (multiple) en date du 15.02.2017, dans laquelle les deux requérants ont déclaré être apatride.

Plus précisément, Madame [M.] a déclaré être d'origine udinse, née le 22.12.1984 dans la ville de Vartashen, soit dans la République Soviétique d'Azerbaïdjan.

En 1988, elle a déménagé vers l'ancienne République Soviétique du Kazakhstan, où plus tard elle s'est mariée traditionnellement avec Monsieur [K.V.], avec lequel elle a eu deux enfants.

Leur première demande d'asile a été introduite le 16.12.2014.

Quant à Monsieur, Monsieur a déclaré à l'appui de sa 2ème demande d'asile introduite le 15.02.2017 être apatride, d'origine udinse, né dans la ville de Vartashen, dans l'ex-République Soviétique d'Azerbaïdjan.

En 1988, il a fui en raison d'un conflit religieux vers l'ancienne République Soviétique du Kazakhstan, où il s'est marié traditionnellement avec Madame [M.], avec laquelle il a eu entre-temps deux enfants.

Sa première demande d'asile était introduite en Belgique le 16.12.2014.

Ces éléments figurant au dossier administratif et l'Office des Etrangers ayant pour coutume d'aller chercher des éléments intéressants pour l'administration, (par exemple en cas de traitement de demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9ter), l'Office des Etrangers se devait de prendre ces éléments en considération.

En effet, il ne pourrait pas être toléré que dans certains cas l'administration puisse puiser des éléments fournis à l'appui d'une demande d'asile à l'avantage de l'administration, et que par contre le requérant devrait faire le tri entre les éléments qu'il estime lui être utile de rappeler à l'Office des Etrangers et les autres inutiles car figurant déjà au dossier administratif.

Partant, les requérants n'avaient pas d'autre alternative que de s'adresser à la République du Kazakhstan pour demander un certificat de nationalité et/ou de passeport. Madame [M.] n'avait-elle pas d'autre alternative que de s'adresser à l'Ambassade de la République d'Azerbaïdjan.

Pour le surplus, il n'est pas possible pour les requérants de produire d'autres éléments prouvant leur identité.

Au surplus, l'attestation établie par l'Ambassade du Kazakhstan a été transmise à la police migration kazakhe.

Pour le surplus, l'article 9bis §1er de la loi du 15.12.1980 dispose que la condition que l'étranger dispose d'un document d'identité n'est pas d'application (...) à l'étranger qui démontre valablement son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis.

Partant, l'Office des Etrangers exige une condition supplémentaire en reprochant aux requérants que ces documents ne sont pas un de ceux repris dans la circulaire du 21.06.2017, ni du reste de nature à dispenser les intéressés de se procurer en Belgique le document d'identité requis comme prévu à l'article 9bis §1.

Les requérants ont produit ce qu'il leur était possible de produire pour prouver leur identité, et ont démontré valablement leur impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis, comme l'impose l'article 9bis de la loi du 15.12.1980.

Partant, en imposant aux requérants de produire des preuves impossible à produire, l'administration a outrepassé son pouvoir, et partant la décision n'est pas adéquatement motivée.

Le moyen est fondé. »

2.2. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'« article 8 de la CEDH ». Elle se livre à un rappel théorique relatif à cette disposition et estime qu' « Il va de soi que dans le cas d'espèce qui nous occupe, priver la requérante du séjour légal en Belgique contreviendrait de manière injustifiée à l'article 8 de la CEDH.

Il faut certes rappeler que toute atteinte à la vie familiale d'une personne n'est pas forcément constitutive d'une violation de l'article 8. En effet, l'alinéa 2 de l'article 8 de la CEDH énumère une série de conditions dans lesquelles une atteinte à la vie privée ou familiale ne constitue pas une violation de l'article 8. Ces conditions ont été précisées par une jurisprudence constante de la Cour de Strasbourg. Si ne fût-ce qu'une d'entre elles n'est pas satisfaite l'article 8 de la CEDH est violé.

Ces conditions sont les suivantes :

- l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale doit être conforme à la loi ;
- l'ingérence doit poursuivre un but légitime énuméré à l'alinéa 2 de l'article 8 de la CEDH ;
- il doit y avoir un rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi pour que l'ingérence soit considérée comme nécessaire dans une société démocratique.

L'ingérence de l'Etat belge dans la vie familiale des requérants est sans aucun doute conforme aux dispositions légales en vigueur en Belgique. La première condition est remplie.

On pourrait également considérer que l'ingérence poursuit un but légitime énuméré dans l'alinéa 2 de l'article 8 de la CEDH : contrôler l'immigration permet de réguler le marché du travail, et donc de préserver le bien-être économique de la Belgique. La deuxième condition est donc également remplie.

Mais, quant à savoir si une telle ingérence est nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire s'il existe un rapport de proportionnalité entre le but poursuivi et les moyens employés pour y arriver, la réponse ne peut être que négative (cfr. CEDH, Berrehab c. Pays-Bas, du 21/06/1988). La troisième condition n'est donc pas satisfaite.

En effet, cette décision est totalement disproportionnée dans la mesure où les requérants ont des enfants scolarisés en Belgique.

Le seul moyen de mettre fin à cette violation de l'article 8 de la CEDH est d'annuler la décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9 bis de la loi du 15.12.1980, notifiée aux requérants le 14.10.2019. »

3. Discussion.

3.1.1. Sur le premier moyen, le Conseil rappelle qu'aux termes de l'article 9bis de la loi 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 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 pouvant être que déclarée irrecevable si l'identité d'une personne est incertaine. Ces travaux préparatoires ajoutent par ailleurs, qu'il convient d'éviter que les titres de séjour servent à régulariser l'imprécision (voulue) relative à l'identité. (Doc. Parl., Chambre, sess. ord. 2005- 2006, n°2478/001, Exposé des motifs, 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.

Le Conseil rappelle également 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'expliquer 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. Il souligne, sur ce point, que, dans le cadre du contrôle de légalité, il 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 n'a pas tenu pour établi des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation (dans le même sens : C.E., 6 juillet 2005, n° 147.344).

3.1.2. En l'espèce, s'agissant de la circonstance que la partie requérante aurait fait valoir son apatriodie lors de sa demande d'asile, il convient de souligner, d'une part, que si l'autorité administrative est, par principe, tenue de statuer sur la base de tous les éléments dont elle dispose au moment où elle prend sa décision, cette obligation ne saurait être interprétée comme l'obligeant à rechercher elle-même dans le dossier administratif de l'intéressé, pour l'octroi d'un droit de séjour particulier, des éléments précédemment communiqués dans le cadre de demandes relevant de régimes juridiques totalement différents, et que, d'autre part, le législateur a expressément subordonné la régularisation sur place à l'exigence à la condition que l'étranger dispose d'un document d'identité. Dans la mesure où cette procédure est dérogatoire, il incombe au demandeur d'étayer son argumentation en telle sorte qu'il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir tenu compte des éléments dont elle aurait connaissance par un autre canal que celui de la demande sous peine de placer l'administration dans l'impossibilité de donner suite dans un délai admissible aux nombreuses demandes dont elle est saisie. En l'occurrence, il appartenait à la partie requérante de déposer un document d'identité à l'appui de sa demande ou d'établir qu'elle était dispensée de cette obligation, conformément à l'article 9bis précité.

Il convient de constater que la partie requérante reste en défaut de contester utilement la motivation de l'acte attaqué. S'agissant des arguments selon lesquels la partie requérante n'avait pas d'autre alternative que de s'adresser à la République du Kazakhstan pour demander un certificat de nationalité et/ou de passeport, que « Madame [M.] n'avait-elle pas d'autre alternative que de s'adresser à l'Ambassade de la République d'Azerbaïdjan » et qu'il ne lui est « pas possible » de « produire d'autres éléments prouvant leur identité », le Conseil estime que cette argumentation traduit l'appréciation de la partie requérante qu'elle oppose à celle de la partie défenderesse sans toutefois établir de la sorte que l'appréciation de la partie défenderesse est entachée de la violation d'une disposition dont elle invoque la violation en termes de moyen. Le Conseil rappelle à cet égard que le contrôle qu'il peut exercer sur l'usage qui est fait par la partie défenderesse de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire est limité et qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation des faits à celle de l'autorité compétente dès le moment où il ressort du dossier que cette autorité a procédé à une appréciation largement admissible, pertinente et non déraisonnable des faits qui lui sont soumis, ce qui est le cas en l'espèce.

Le Conseil n'aperçoit pas en quoi la partie défenderesse « exige une condition supplémentaire », à défaut pour la partie requérante de contester valablement la motivation de l'acte attaqué dès lors qu'elle se borne à faire valoir qu'elle a « produit ce qu'il leur était possible de produire pour prouver leur identité, et [a] démontré valablement leur impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis, comme l'impose l'article 9bis de la loi du 15.12.1980 », affirmation péremptoire et non étayée qui tend à nouveau à ce que le Conseil substitue sa propre appréciation des faits à celle de la partie défenderesse.

3.2.1. Sur le second moyen, le Conseil tient à souligner que l'acte attaqué ne consiste pas en une mesure d'éloignement.

S'agissant du droit au respect de la vie familiale des requérants, le Conseil relève que, si la décision attaquée déclare irrecevable la demande d'autorisation de séjour introduite par la partie requérante sur

le territoire belge, elle n'est assortie, par contre, aucun ordre de quitter le territoire, de sorte qu'elle ne peut avoir pour conséquence de l'obliger à quitter le territoire.

En tout état de cause, le Conseil rappelle que l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui fixe le principe selon lequel toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance, n'est pas absolu. Ainsi, l'alinéa 2 de cet article autorise l'ingérence de l'autorité publique pour autant que celle-ci soit prévue par la loi et constitue une mesure nécessaire à certains impératifs précis qu'elle énumère. Le Conseil rappelle également que la Cour européenne des droits de l'homme a, à diverses occasions, considéré que cette disposition ne garantissait pas en tant que tel le droit, pour une personne, de pénétrer et de s'établir dans un pays dont elle n'est pas ressortissante. En l'espèce, la décision attaquée est prise en application de la loi du 15 décembre 1980 dont les dispositions doivent être considérées comme constituant des mesures qui, dans une société démocratique, sont nécessaires pour contrôler l'entrée des non nationaux sur le territoire national (voir notamment les arrêts Abdulaziz, Kabales et Balkandali du 28 mai 1985, et Cruz Varas et autres du 20 mars 1991 ; C.E., arrêt n° 86.204 du 24 mars 2000).

Il ressort des considérations qui précèdent, que les conséquences potentielles de la décision attaquée sur la situation et les droits de la partie requérante relèvent d'une carence de cette dernière à satisfaire à une exigence légale spécifique au droit qu'elle revendique et non de la décision qui se borne à constater ladite carence et à en tirer les conséquences en droit.

3.3. Il résulte de ce qui précède que les moyens ne sont pas fondés.

4. Dépens

Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie requérante.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de sept cent quarante-quatre euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-neuf juillet deux mille vingt par :

Mme M. BUISSERET, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

M. A.D. NYEMECK, greffier.

Le greffier, La présidente,

A.D. NYEMECK M. BUISSERET