



Arrêt

n° 239 826 du 18 août 2020
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître H. DOTREPPE
Avenue de la Couronne 88
1050 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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIIÈME CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 juillet 2014, par X, qui déclare être de nationalité camerounaise, tendant à la suspension et l'annulation de l'ordre de quitter le territoire (annexe 13), pris le 20 juin 2014.

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 19 mai 2020 convoquant les parties à l'audience du 18 juin 2020.

Entendu, en son rapport, G. PINTIAUX, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me M. KALIN *loco* Me H. DOTREPPE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me S. ARKOULIS *loco* Me D. MATRAY et Me C. PIRONT, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

La partie requérante ne précise pas la date de son arrivée en Belgique.

Elle a introduit une demande de protection internationale qui a donné lieu *in fine* à un arrêt n° 110 751 du 26 septembre 2013 du Conseil de céans ne lui reconnaissant pas la qualité de réfugié et ne lui accordant pas le statut de protection subsidiaire.

Le 29 novembre 2013, la partie requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

Le 20 juin 2014, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de cette demande, un ordre de quitter le territoire et une décision d'interdiction d'entrée.

Le recours en suspension et annulation diligenté par la partie requérante à l'encontre de la décision d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour a été rejeté par arrêt n° 239 825 du 18 août 2020 (CCE 158 028).

L'ordre de quitter le territoire constitue l'acte attaqué et est motivé comme suit (passages en français seulement):

«[...]

MOTIF DE LA DECISION :

L'ordre de quitter le territoire est délivré en application de l'article suivant 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 :

[...]

o En vertu de l'article 7, alinéa 1^{er}, 1° de la loi du 15 décembre 1980, il demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2 : pas de passeport ni de visa

[...]».

2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un **premier moyen** (bien que qualifié de moyen unique) « *de la violation de l'art. 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des articles 7 et 62 de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que du principe général de bonne administration et du contradictoire, et de l'erreur manifeste d'appréciation.* »

2.1.1. Dans une **première branche**, la partie requérante s'exprime comme suit :

« Attendu que la partie adverse n'a pas répondu aux arguments développés dans la demande de séjour de plus de trois mois sur base de l'article neuf bis de la loi du 15 décembre 80, mais a déclaré celle-ci est recevable aux motifs non justifiés que le requérant n'établissait pas son identité ;

Que le requérant a attaqué cette décision dans un acte distinct ;

Qu'il soulevait notamment ce qui suit : »

La partie requérante reproduit alors les termes de son recours à l'encontre de la décision du 20 juin 2014 d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

Elle poursuit dans les termes suivants :

« Qu'il ressort en tout cas que la partie adverse n'a pas répondu à la demande de séjour de plus de trois mois du requérant, quant au fond des arguments développés dans celle-ci ;

Attendu que la partie adverse a motivé l'acte attaqué par référence à l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 sans indiquer les raisons pour lesquelles elle n'a pas donné suite à la demande de régularisation de séjour fondée sur l'article 9 bis de la loi précitée;

Attendu que la partie requérante a, par envoi recommandé avec accusé de réception, adressé au Bourgmestre de la Ville de Bruxelles, pour qu'elle soit transmise à la partie adverse, une demande d'autorisation de séjour provisoire fondée sur l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980;

Qu'avant de délivrer l'ordre de quitter le territoire litigieux, il appartenait à la partie adverse de statuer sur cette demande et d'indiquer, dans l'acte attaqué, les motifs de son rejet;

Que, tel qu'il est motivé, l'ordre de quitter le territoire méconnaît l'obligation de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991 (CE, n° 65.283 du 18 mars 1997) ;

Attendu que dans son arrêt n° 167.248 du 30 janvier 2007, le Conseil d'Etat a estimé que :

Considérant qu'aucune disposition ne subordonne la recevabilité d'une demande d'autorisation de séjour en application de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 au résultat positif d'une enquête sur la résidence du demandeur ; que la commune agit comme organe déconcentré de l'Etat, et qu'il lui incombe de transmettre à l'Office des Etrangers les demandes dont elle est saisie, quitte à les assortir de tels commentaires qu'elle juge opportun; que même si cette demande n'avait pas été communiquée à l' Office des Etrangers, la partie adverse en avait été saisie, en l'organe de la commune; que, saisie d'une demande d'autorisation de séjour, elle ne pouvait donner un ordre de quitter le territoire, ni à plus forte raison, un ordre de quitter le territoire assorti de mesures de contraintes, motivé par la seule absence de document permettant le séjour ,sans avoir au préalable statué sur cette demande, ou, à tout le moins, sans exposer les raisons pour lesquelles elle estime devoir donner un tel ordre avant d'avoir statué sur elle; que le moyen est sérieux; »

2.1.2. Dans une **seconde branche**, la partie requérante s'exprime comme suit :

« Attendu que l'article 22 de l'arrêté royal du 08/10/1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers stipule que la décision du ministre de son délégué donnant l'ordre de quitter le territoire à l'étranger qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le royaume et notifié au moyen du formulaire B, conforme au modèle figurant à l'annexe 13 ;

Attendu que la décision entreprise n'est pas notifiée au moyen du formulaire B, conforme au modèle figurant à l'annexe 13 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 susvisé ;

Attendu que la décision intitulée « annexe 13 » telle qu'elle a été notifiée au requérant se présente en deux actes distincts, un constituant la décision, le second en constituant la notification ;

Alors que l'annexe 13 telle qu'elle figure en annexe de l'arrêté royal (et sur le site de la partie adverse) se présente comme suit, en un document unique : »

La partie requérante reproduit ensuite le spécimen d'annexe 13.

Elle poursuit dans les termes suivants :

« Que notamment, l'annexe 13 prévoient un document unique et non pas une première partie constituant le corps de la décision et une seconde partie constituant la notification de celle-ci ;

Que pour les mêmes raisons, l'annexe 13 telle qu'elle figure en annexe de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 ne prévoit pas que la décision puissent être signé par une personne et notifiée par une autre, ni qu'elle puisse être scindée en deux documents distincts ;

Que la lecture comparative de l'annexe 13 délivrés au requérant et de l'annexe 13 figurants en annexe de l'arrêté royal permet de noter que nombre de mentions figurant à l'annexe 13 de l'arrêté royal ne se retrouvent pas dans le document notifié au requérant ;

Que Il apparaît clairement que la décision entreprise n'est pas conforme au modèle figurant en annexe numéro 13 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 ; »

2.2. La partie requérante prend un **second moyen** de « la violation de l'articles 7 de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, des articles 4, 5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17 de l' Arrêté ministériel du 18 mars 2009 portant délégation de certains pouvoirs du Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences et abrogeant l'arrêté ministériel du 17 mai 1995 portant délégation des pouvoirs du Ministre en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers, des art. 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des articles 7, 8bis, 40, 40 bis, 41, 41 bis, 41 ter, 42, 42 bis,43, 46 de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ainsi que du principe général de

bonne administration et du contradictoire, et de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que du principe général de bonne administration et du contradictoire, et de l'erreur manifeste d'appréciation. »

2.2.1. Dans une **première branche**, la partie requérante s'exprime comme suit :

« Attendu que la décision est prise « Pour la secrétaire d'Etat à l'asile et l'immigration, à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté de la politique de migration et d'asile, Boulevard de Waterloo 115 à 1000 Bruxelles «

Que les attributions de l'actuelle Secrétaire d'Etat n'ont fait l'objet d'aucun arrêté quelconque, outre celui portant sa nomination proprement dite ;

Qu'elle ne dispose don d'aucune compétence pour prendre une décision individuelle (Conseil d'Etat, n° 218 951 du 19 avril 2012) ;

Que le délégué de la Secrétaire ne dispose dès lors d'aucune compétence pour prendre la décision entreprise ni pour notifier celle-ci;

Que les articles 7 et 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 visé au moyen sont dès lors violés en l'espèce; »

2.2.2. Dans une **seconde branche**, la partie requérante s'exprime comme suit :

« Attendu qu'il convient par ailleurs mais surabondamment, de pouvoir valablement identifier le signataire des décisions ;

- Une signature se définit comme un signe manuscrit par lequel le signataire montre son identité à des tiers de manière habituelle.*
- En l'espèce, la signature figurant à la décision entreprise ainsi que sur le document de notification apparait non comme étant une signature manuscrite authentifiant et identifiant son auteur, mais bien comme un ensemble signature cachet associé, s'apparentant à un simple scannage ;*
- En l'espèce le document constituant la décision a été remis à l'Office des étrangers en main de la partie requérante, de telle sorte qu'il ne saurait être question en l'espèce de signature électronique laquelle ne se conçoit et ne s'entend que dans le cadre de courriers électroniques, ce qui n'est pas le cas présent ;*
- Une signature scannée peut être placée par n'importe qui et ne permet pas de vérifier qui est l'auteur réel de la décision. Etant donné que la signature de l'auteur d'une décision administrative doit être considérée comme un élément essentiel sans lequel la décision est inexistante, il s'agit d'une forme substantielle.*

Que doit être annulée la décision entreprise, qui ne satisfait pas aux formes substantielles liées à la signature de la décision ;

Que le Conseil d'Etat en a déjà décidé ainsi en ce sens, par l' Arrêt RvS 8 mei 2009, nr. 193.106 en la cause A.146.718/XIV-18.430 ;

Que ce moyen suffit à annuler la décision ; »

3. Discussion.

3.1.1.1. Sur la **première branche du premier moyen**, le Conseil rappelle qu'aux termes de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'applicable lors de l'adoption de la décision attaquée, le ministre ou son délégué *« peut donner à l'étranger, qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume, un ordre de quitter le territoire dans un délai déterminé ou doit délivrer dans les cas visés au 1°, 2°, 5°, 11° ou 12°, un ordre de quitter le territoire dans un délai déterminé :*

1° s'il demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2 ;

[...] ».

Un ordre de quitter le territoire délivré sur la base de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 est une mesure de police par laquelle l'autorité administrative ne fait que constater une situation visée par cette disposition pour en tirer les conséquences de droit.

Il ressort cependant des travaux préparatoires de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980, relatifs à l'article 7 de cette dernière loi, que l'obligation de prendre une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers qui est en séjour illégal sur le territoire ne vaut évidemment pas si le retour effectif d'un étranger entraîne une violation des articles 3 et 8 de la CEDH (Doc. Parl., 53, 1825/001, p. 17).

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 ses motifs. Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

Le Conseil rappelle que le contrôle de légalité qu'il est amené à exercer dans le cadre d'un recours en annulation, comme en l'espèce, consiste, d'une part, à vérifier que l'autorité administrative n'a pas tenu pour établis des faits non étayés par le dossier administratif et, d'autre part, à vérifier qu'elle n'a pas donné desdits faits une interprétation manifestement erronée.

3.1.1.2 La décision attaquée est fondée sur le constat selon lequel la partie requérante « *demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2 : pas de passeport ni de visa* », la partie défenderesse précisant par ailleurs que l'ordre de quitter le territoire est pris sur la base de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980. Ce motif n'est nullement contesté par la partie requérante. Il constitue, ainsi qu'il ressort des développements qui précèdent, un motif qui suffit, à lui seul, à fonder valablement en fait et en droit l'ordre de quitter le territoire délivré à la partie requérante, sous réserve de la prise en compte d'autres facteurs, tels que rappelés *supra* sous le point 3.2.1.

Force est de constater que la partie défenderesse n'a pas manqué de répondre, le même jour que celui où elle a pris l'acte attaqué, à la demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 de la partie requérante avant de prendre l'ordre de quitter le territoire attaqué (cf. sa décision d'irrecevabilité du 20 juin 2014). Elle ne devait pas répondre à cette demande au-delà du constat de son irrecevabilité pour défaut de preuve par la partie requérante de son identité. Rien n'imposait par ailleurs à la partie défenderesse de motiver l'ordre de quitter le territoire par une nouvelle réponse à ladite demande.

3.1.2. Sur la **seconde branche du premier moyen**, le Conseil observe que la partie requérante ne précise pas quelle mention de l'annexe 13 tel que rédigée dans le spécimen qu'elle invoque n'a pas été reproduite et eut dû l'être car applicable à son cas. Le Conseil ne peut donc réserver suite à sa contestation, purement théorique. Le Conseil observe pour sa part que l'acte attaqué contient notamment une motivation en fait et en droit, l'identité complète de la partie requérante, le fait qu'elle doit quitter le territoire des Etats Schengen, la date et l'auteur de l'acte.

Le Conseil ne perçoit pas l'intérêt de la partie requérante à soulever le fait que l'acte attaqué lui a été notifié par un feuillet séparé alors que le spécimen qu'elle reproduit prévoit la formalité de notification dans le même *instrumentum* que l'ordre de quitter le territoire en lui-même, d'autant plus qu'il est de jurisprudence constante qu'un vice de notification ne peut entraîner l'annulation d'une décision administrative. Le Conseil rappelle en effet à cet égard la jurisprudence administrative constante en vertu de laquelle de tels vices ne sauraient avoir pour effet d'entraîner la « nullité » de la décision querellée, dès lors qu'ils ne sont pas de nature à pouvoir, à eux seuls, mettre en cause la légalité ou la légitimité de la décision querellée proprement dite (dans le même sens, voir CCE, arrêts n°14.748 du 31 juillet 2008 et n°27.896 du 27 mai 2009).

3.2.1. Sur la **première branche du second moyen**, le Conseil observe qu'aux termes de l'article 2 de l'arrêté royal du 5 décembre 2011 intitulé « Gouvernement – Nominations », modifié par l'arrêté royal du 20 décembre 2011, Madame M. De Block a été nommée au titre de Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté.

Aucun autre ministre ou secrétaire d'Etat ayant été chargé de l'accès au territoire, au séjour et à l'éloignement des étrangers, il ne peut, en vertu du principe de la continuité du service public et tenant compte du fait que la tutelle sur l'Office des étrangers a été confiée à la Secrétaire d'Etat susmentionnée, qu'être considéré que cette dernière est le « Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement dans ses compétences », au sens de l'article 1er de la loi du 15 décembre 1980.

Il s'ensuit que la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté est compétente pour prendre des décisions individuelles en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers.

Par ailleurs, le Conseil rappelle avoir déjà jugé, dans un arrêt n°41 300, prononcé le 31 mars 2010 statuant sur des contestations identiques, dont l'enseignement constitue, par voie de conséquence, une réponse adéquate aux contestations de la partie requérante portant sur la compétence dont disposait, en l'occurrence, le fonctionnaire ayant pris la décision querellée pour la partie défenderesse, qu'il y a lieu « [...] de considérer que la délégation de certains pouvoirs du Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, à certains fonctionnaires de l'Office des Etrangers, prévue dans l'arrêté ministériel du 18 mars 2009, vaut également en ce qui concerne le Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile, qui [...] a également les mêmes matières dans ses compétences. [...] ».

3.2.2. Sur la **seconde branche du second moyen**, s'agissant de la possibilité d'identifier le signataire de la décision, contestée en l'espèce par la partie requérante, le Conseil rappelle que la doctrine reconnaît à la signature manuscrite la double fonction d'identification du signataire et celle d'appropriation du contenu du document signé par celui-ci, et qu'une troisième fonction découle de l'usage du papier comme support de la signature : le papier a pour propriété que toute modification ultérieure de l'acte peut être remarquée, et contribue ainsi à l'intégrité du contenu de l'acte (cf. J. DUMORTIER et S. VAN DEN EYNDE, « La reconnaissance juridique de la signature électronique » (traduction libre du néerlandais), dans *Computerrecht* 2001/4, p.187).

En l'espèce, le Conseil constate que le signataire de la décision peut clairement être identifié, le nom de cet attaché figurant au-dessus de la signature scannée de celui-ci. Cette signature figure en bas de la décision, ce dont il peut être déduit que l'attaché en question s'approprie le contenu de celle-ci, en qualité de délégué du Secrétaire d'Etat compétent (dans le même sens : RvV, arrêt n° 34 364 du 19 novembre 2009, rendu en chambre à trois juges). Enfin, la décision attaquée a été notifiée au requérant sur un support papier.

3.3. Il résulte de ce qui précède qu'aucun des deux moyens ne peut être tenu pour fondé.

4. Débats succincts

Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation ne peut 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.

La requête en annulation étant rejetée par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

