



Arrêt

n° 267 008 du 21 janvier 2022
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître F. JACOBS
Avenue de la Couronne, 207
1050 BRUXELLES

Contre :

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 avril 2021, par X, qui déclare être de nationalité polonaise, tendant à la suspension et l'annulation la décision d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour et de l'ordre de quitter le territoire, pris le 4 décembre 2020.

Vu le titre I^{er} 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 (ci-après : la loi du 15 décembre 1980).

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 13 octobre 2021 convoquant les parties à l'audience du 5 novembre 2021.

Entendu, en son rapport, B. VERDICKT, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me F. JACOBS, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me M. ELJASZUK *loco* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. La partie requérante déclare être arrivée en Belgique au cours de l'année 1982.

1.2. Le 25 janvier 1983, la partie requérante a été reconnue réfugiée.

1.3. Le 18 décembre 2009, la partie requérante 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.

1.4. Cette demande a été déclarée irrecevable en date du 5 décembre 2011 et la partie requérante a fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire (annexe 13) en date du 22 mai 2012. Par un arrêt n° 244 615 du 24 novembre 2020, le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : le Conseil) a annulé ces décisions.

1.5. Le 4 décembre 2020, la partie défenderesse a pris une nouvelle décision déclarant irrecevable la demande visée au point 1.3. ainsi qu'un ordre de quitter le territoire (annexe 13) à l'encontre de la partie requérante. Ces décisions, qui lui ont été notifiées le 16 mars 2021, 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 : le premier acte attaqué)

« **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.

Notons à titre informatif que rien n'empêchait l'intéressé de se procurer une carte d'identité nationale, un passeport international ou encore un tenant lieu de passeport et le joindre à la demande en question. L'intéressé n'indique pas qu'il ne pourrait se procurer l'un de ces documents d'identité auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique. Rappelons que la charge de la preuve incombe au requérant [sic].

Monsieur dépose une attestation de déclaration de perte, de vol ou de destruction d'une carte d'identité ou d'une carte pour étranger (Annexe 12), date [sic] du 26/02/2009, dans laquelle Monsieur déclare avoir perdu/volé/détruit une carte pour étrangers n° [...]. Notons que ledit document reprend cette mention en bas de page : « Le présent document, valant certificat temporaire uniquement en Belgique expire le 26.03.2009.

Tout d'abord, selon les information en notre possession, il d'agit [sic] d'un Cire no [...] délivré à Saint-Gilles le 11.02.1994 et valable jusqu'au 31.01.1995.

Or, la loi du 15 décembre 1980, lue en combinaison avec la loi du 25 mars 2003 modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relatives aux registres de la population et aux cartes d'identité, considère que le certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE) constitue simplement un titre de séjour, c'est-à-dire la reconnaissance par l'administration au droit à la résidence temporaire d'un ressortissant étranger sur le territoire belge. Compte tenu du fait que ce document n'a pas pour effet d'établir l'identité de la personne qui le détient mais atteste seulement qu'une personne, portant l'identité y mentionnée, est titulaire d'un droit de séjour sur le territoire belge. La demande n'est donc pas accompagnée d'un document d'identité requis, à savoir (une copie du) le passepoil [sic] 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 (CCE arrêt n°164957 du 31/03/2016). Le fait que Monsieur dépose une attestation de perte dudit document ne change en rien ce constat.

Notons que le Conseil du Contentieux des Etrangers estime que le certificat d'inscription au registre des étrangers (et par là le document signalant sa perte déposé) produit a l'appui de sa demande ne constitue en aucune manière un document d'identité au sens de l'article 9bis de la Loi, mais un simple titre de séjour (dans le cas présent un déclaration de perte de ce dit titre de séjour) qui, quoi qu'il en soit, ne permet pas d'attester, de manière certaine, l'identité de son titulaire. En effet, ce document se borne à reprendre, sur la seule foi des déclarations du requérant, les différents noms que celui-ci a prétendu porter depuis son arrivée sur le territoire belge (voir C.E., n°207.910 du 5 octobre 2010 et arrêt CCE du 30.04.2014, n°123.416).

De plus, il convient d'observer que si les pièces fournies comportent effectivement toutes les données d'identification figurant d'ordinaire dans une carte d'identité (nom et prénoms, lieu et date de naissance, photographie et signature du titulaire), l'on peut se demander sur quelle base les instances ayant délivré ces documents ont pu établir l'identité de l'intéressé avec une telle précision où pour quelle raison le requérant n'a pas annexé une copie des documents permettant d'établir cette identité.

Lorsque l'identité de l'intéressé est incertaine la demande d'autorisation de séjour ne peut être déclarée qu'irrecevable (CCE n° 4623, 10.12.2007) ».

- En ce qui concerne l'ordre de quitter le territoire (ci-après : le second acte attaqué)

« 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^o de la loi du 15 décembre 1980, il demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2 : Monsieur ne dispose d'aucun document / défaut de passeport ».

2. Examen du moyen d'annulation

2.1.1. La partie requérante prend notamment un premier moyen de l'erreur manifeste d'appréciation, ainsi que de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 9*bis* et 62 de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (ci-après : la CEDH) et du « principe général de bonne administration et du contradictoire ».

2.1.2. A l'appui d'une troisième branche, la partie requérante rappelle être une personne réfugiée en Belgique depuis 1983, que son statut n'a pas été révisé et réformé depuis lors, que la partie défenderesse ne conteste pas cette situation mais qu'elle n'en tire pas les conclusions qui s'imposent.

Elle soutient qu'il est de notoriété publique qu'une personne bénéficiant du statut de réfugié ne peut s'adresser au poste diplomatique de son pays d'origine sous peine de se voir retirer ce statut. Elle en déduit qu'elle se trouve dans l'impossibilité de produire une pièce d'identité polonaise, récente ou ancienne. Elle ajoute avoir, à l'appui de sa demande, expressément mentionné sa qualité de réfugiée ainsi que les circonstances à la base du non renouvellement de sa carte de séjour.

Après avoir exposé des considérations théoriques relatives à l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 en ce qu'il impose au demandeur de disposer d'un document d'identité, elle fait valoir que cette condition répond au besoin d'identification du demandeur, mais que celle-ci connaît des exceptions, dont celle visant les personnes se trouvant dans l'impossibilité de produire un tel document.

Précisant que son identité est bien connue des autorités belges depuis la reconnaissance de sa qualité de réfugiée en 1983, que celle-ci n'a jamais été mise en doute, que son passeport a été déposé et figure toujours au dossier et que la partie défenderesse a accès aux informations concernant cette procédure, elle soutient que sa qualité de réfugiée la place *de facto* dans l'impossibilité de présenter un titre d'identité. Elle ajoute que cette situation l'empêche également de s'adresser aux autorités de son pays d'origine en sorte qu'elle se trouve dans l'impossibilité de se procurer en Belgique le document demandé.

Elle poursuit en soutenant qu'il appartient à la partie défenderesse d'indiquer les raisons pour lesquelles son identité reste incertaine malgré la production d'une attestation de perte d'une pièce qui revêt les mentions d'identification figurant d'ordinaire sur une carte d'identité. Elle lui fait grief de se demander comment les autorités ont pu établir son identité avec autant de précision alors qu'elle disposait d'un numéro national d'immatriculation, avait été inscrite au registre des étrangers et a été reconnue réfugiée en 1983.

Elle en conclut que c'est à tort que la partie défenderesse a déclaré sa demande irrecevable et estime qu'il convient également d'annuler le second acte attaqué, celui-ci constituant l'accessoire de la décision d'irrecevabilité de sa demande d'autorisation de séjour.

2.2.1. A titre liminaire, le Conseil observe que bien que la partie défenderesse ne conteste pas formellement la reconnaissance, le 25 janvier 1983, de la qualité de réfugié à la partie requérante, elle s'interroge, dans sa note d'observations, sur l'absence de démarches effectuées par la partie requérante auprès du CGRA afin de se voir « confirmer son statut de réfugié et partant, le titre de séjour en découlant ». A cet égard, le Conseil observe qu'il ressort à suffisance de l'extrait du registre national, qui est notamment joint à la requête introductive, mais également de l'attestation du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de la copie par le CGRA du passeport original polonais, que la partie requérante s'est vue reconnaître le statut de réfugié en Belgique le 25 janvier 1983, comme elle l'a invoqué dans sa demande.

S'il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir eu connaissance de pièces qui n'ont pas été portées à sa connaissance avant la prise de la décision attaquée, la partie défenderesse ne pouvait toutefois ignorer l'octroi de ce statut à la partie requérante, le relevé du registre national le confirmant sans équivoque et corroborant les affirmations de la partie requérante dans sa demande.

Il n'apparaît, en outre, nullement que le statut ou la qualité de réfugié aurait été retiré à la partie requérante depuis cette date.

2.2.2.1. Le Conseil rappelle que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 règle les modalités afférentes aux demandes de séjour de plus de trois mois qui sont introduites dans le Royaume, parmi lesquelles figure l'obligation, pour l'étranger qui souhaite introduire une telle demande, de disposer d'un document d'identité.

Il convient également de rappeler que l'article 9bis, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, qui règle les modalités d'introduction des demandes d'autorisation de séjour formulées dans le Royaume, prévoit explicitement que l'étranger qui souhaite introduire une telle demande doit en principe disposer d'un document d'identité. Selon l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980, « *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 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 correctement écho à l'exposé des motifs susmentionné en indiquant que les documents d'identité requis acceptés sont une copie d'un passeport international, d'un titre de voyage équivalent, ou de la carte d'identité nationale.

Le Conseil rappelle également que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 a cependant prévu deux exceptions à la condition relative à la production d'un document d'identité et dispose ainsi que 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 le recours est déclaré non admissible, et à l'étranger qui démontre valablement son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis.

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'explicitement 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 rappelle également que dans le cadre de son contrôle de légalité, il n'appartient pas au Conseil de substituer son appréciation à celle de la partie défenderesse, mais uniquement de vérifier si celle-ci n'a pas tenu pour établis 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 : CE, 6 juillet 2005, n° 147.344).

Le Conseil rappelle enfin qu'il est compétent pour exercer un contrôle de la légalité de la décision administrative attaquée et il ne lui appartient nullement de se prononcer sur l'opportunité de décisions qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du Ministre compétent. Par ailleurs, le contrôle de légalité que le Conseil exerce doit se limiter à vérifier si l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée n'a pas tenu pour établis 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.

2.2.2.2. En l'espèce, à l'appui de sa demande, la partie requérante a produit une « Attestation de déclaration de perte, de vol ou de destruction d'une carte d'identité ou d'une carte pour étrangers » (annexe 12) datée du 26 février 2009.

Bien qu'elle considère que ce document comporte « [...] *effectivement toutes les données d'identification figurant d'ordinaire dans une carte d'identité (nom et prénoms, lieu et date de naissance, photographie et signature du titulaire)* », la partie défenderesse se demande « [...] *sur quelle base les instances ayant délivré ces documents ont pu établir l'identité de l'intéressé avec une telle précision où pour quelle raison [la partie requérante] n'a pas annexé une copie des documents permettant d'établir cette identité* ».

Il convient ainsi de constater, à la suite de la partie défenderesse, que le document produit 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, photographie) et est revêtu 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 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 demeurerait incertaine ou imprécise malgré la production dudit document, en sorte que sa demande devait être déclarée irrecevable.

A cet égard, la motivation par laquelle la partie défenderesse relève que le document produit atteste de la perte d'un certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE), document qui « [...] *n'a pas pour effet d'établir l'identité de la personne qui le détient mais atteste seulement qu'une personne, portant l'identité y mentionnée, est titulaire d'un droit de séjour sur le territoire belge* » ne peut être considérée comme suffisante et adéquate. La partie défenderesse se limite en effet à se référer à l'objet dudit document sans pour autant exposer les raisons pour lesquelles il impliquerait une quelconque incertitude quant à l'identité de la partie requérante.

Quant au motif par lequel la partie défenderesse estime que « [...] *rien n'empêchait l'intéressé de se procurer une carte d'identité nationale, un passeport international ou encore un tenant lieu de passeport et le joindre à la demande en question* » et que la partie requérante « [...] *n'indique pas qu'il ne pourrait se procurer l'un de ces documents d'identité auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique* », le Conseil ne peut que constater que la partie requérante avait invoqué sa qualité de réfugié à l'appui de sa demande, circonstance qui l'empêche *de facto* de s'adresser aux autorités de son pays d'origine.

Enfin, en ce que la partie défenderesse se demande « [...] *sur quelle base les instances ayant délivré ces documents ont pu établir l'identité de l'intéressé avec une telle précision où pour quelle raison [la partie requérante] n'a pas annexé une copie des documents permettant d'établir cette identité* », outre que cette motivation révèle à nouveau une totale abstraction de la qualité de réfugié de la partie requérante et de la conséquence juridique qui en découle, à savoir le dépôt de tous les documents nationaux auprès du CGRA lors de la demande d'asile, elle dénote surtout un illogisme complet dès lors que les « instances » en question, à savoir respectivement la commune de Saint-Gilles et la Ville de Bruxelles ne peuvent avoir délivré lesdits documents que sur la base des informations contenues par la consultation du registre national dont le numéro de la partie requérante apparaît inscrit en toutes lettres, tel que relevé dans la requête, sur lesdits documents.

Par conséquent, dans la mesure où la partie requérante a invoqué l'impossibilité de produire un document d'identité découlant de la perte ou de la destruction - dûment attestée - d'un tel document ainsi que l'impossibilité de s'adresser à ses autorités nationales afin d'en obtenir un nouveau, la motivation du premier acte attaqué ne peut être considérée comme suffisante et adéquate en l'espèce.

2.2.2.3. L'argumentation développée par la partie défenderesse dans sa note d'observations n'est pas de nature à énerver les constats qui précèdent.

Au contraire de ce que la partie défenderesse affirme, la partie requérante indique bien les raisons pour lesquelles la jurisprudence qu'elle invoque devrait s'appliquer en l'espèce. Elle reproche en effet à la

partie défenderesse de ne pas indiquer les raisons pour lesquelles son identité demeurerait incertaine malgré la production du document litigieux et soutient que son identité est établie en l'espèce.

2.2.2.4. résulte de ce qui précède que le moyen pris de la violation des articles 9*bis* et 62 de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs est fondé et suffit à l'annulation du premier acte attaqué.

2.3. S'agissant du second acte attaqué, le Conseil rappelle que l'annulation d'un acte administratif (par le Conseil d'Etat) fait disparaître cet acte de l'ordonnancement juridique, avec effet rétroactif et que cette annulation vaut *erga omnes* (sur la portée rétroactive de l'arrêt d'annulation : P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2ème éd., 2002, Larcier, p. 935 et ss., n° 518 et ss - P. SOMERE, « L'exécution des décisions du juge administratif », *Adm. Pub.*, T1/2005, p.1 et ss.).

Il y a, par conséquent, lieu de considérer que la demande d'autorisation de séjour de la partie requérante est à nouveau pendante suite à son annulation par le présent arrêt.

Or, si l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour n'a pas pour effet d'entraver la mise en œuvre des pouvoirs de police conférés par l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980, la partie défenderesse reste tenue, au titre des obligations générales de motivation formelle et de bonne administration qui lui incombent lorsqu'elle prend une décision quelle qu'elle soit, de statuer en prenant en considération tous les éléments pertinents qui sont portés à sa connaissance au moment où elle statue.

Par conséquent, afin de garantir la sécurité juridique, il s'impose d'annuler le second acte attaqué pour permettre un nouvel examen de la situation par la partie défenderesse.

3. Débats succincts

3.1. Le recours en annulation ne nécessitant que des débats succincts, il est fait application de l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

3.2. Le Conseil étant en mesure de se prononcer directement sur le recours en annulation, 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 et l'ordre de quitter le territoire, pris le 4 décembre 2020, sont annulés.

Article 2

La demande de suspension est sans objet.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt et un janvier deux mille vingt-deux par :

Mme B. VERDICKT, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme A. KESTEMONT, greffière.

La greffière,

La présidente,

A. KESTEMONT

B. VERDICKT