

Arrêt

n° 300 567 du 24 janvier 2024
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître M. DE COOMAN
Rue des Coteaux 41
1210 BRUXELLES

Contre :

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

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA IIIème CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 mai 2023, par X, qui se déclare de nationalité « indéfinie », tendant à la suspension et l'annulation « de la décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour introduite sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [...] », prise le 23 mars 2023.

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, dite « la loi » ci-après.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 20 décembre 2023 convoquant les parties à l'audience du 19 janvier 2024.

Entendu, en son rapport, V. DELAHAUT, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me M. DE COOMAN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me E. BROUSMICHE *locum tenens* Mes S. MATRAY, C. PIRONT, S. ARKOULIS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUivant :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. La requérante a déclaré être arrivée sur le territoire belge le 28 juillet 2004 et y a introduit une demande d'asile le 29 juillet 2004 qui a donné lieu à une décision de refus de la qualité de réfugié prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides en date du 27 avril 2005. La requérante a introduit un recours contre cette décision devant ce Conseil qui l'a rejeté au terme de l'arrêt n°42 458 du 27 avril 2010.

1.2. Le 20 avril 2015, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire – demandeur d'asile (annexe 13^{quinquies}) à l'encontre de la requérante.

1.3. Par un courrier daté du 3 octobre 2022, la requérante a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9bis de la loi qui a fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité prise par la partie défenderesse le 18 janvier 2023. La requérante a introduit un recours contre cette décision devant ce Conseil qui l'a rejeté au terme de l'arrêt n°288 672 du 9 mai 2023, la décision attaquée ayant été retirée le 16 mars 2023.

Le 23 mars 2023, la partie défenderesse a repris une décision déclarant irrecevable la demande d'autorisation de séjour précitée.

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

« 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. »

Tout d'abord, il convient de rappeler que l'article 9bis de la loi 15.12.1980 « 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. 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. (C.C.E. arrêt n° 243 219 du 28.10.2020)

Rappelons également que l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 prévoit deux exceptions à l'exigence de la production d'un document d'identité et stipule ainsi que cette exigence n'est pas d'application d'une part, 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, et, d'autre part, à l'étranger qui démontre valablement son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis. » (C.C.E. arrêt n° 243 219 du 28.10.2020).

A l'appui de sa demande d'autorisation de séjour, l'intéressée invoque qu'elle est dans l'impossibilité d'obtenir une carte d'identité ou un passeport de l'Ambassade d'Irak. Étant arrivée en Belgique sans jamais avoir eu de documents d'identité et sans jamais que la nationalité irakienne ne lui soit reconnue. Elle cite la non-collaboration des autorités consulaires irakiennes dans le cadre de sa procédure en apatriodie. Relevons d'une part que les explications de l'intéressée ne permettent pas de lui (sic) dispenser de produire un document d'identité. En effet, l'intéressée n'apporte aucune preuve pour justifier qu'elle aurait effectivement effectué les démarches auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique afin de se faire délivrer un des documents d'identité repris dans la circulaire susmentionnée et que ses démarches n'auraient pas abouties (sic). La seule mention de ces documents (non fournis dans la présente demande) se trouve dans l'ordonnance du Tribunal de la Famille. D'autre part, concernant sa demande de reconnaissance en tant qu'apatriode, l'intéressée fourni (sic) la requête en reconnaissance d'apatriodie ainsi que l'avis du Ministère public qui propose de déclarer la demande « non fondée pour défaut de preuve de ses éléments constitutifs... ». Elle n'a pas apporté le jugement qui lui aurait reconnu le statut d'apatriode. Elle signale également que le Tribunal de la famille a rouvert les débats pour permettre à l'intéressée de réunir les éléments supplémentaires. Non seulement l'intéressée n'apporte pas la preuve de la réouverture des débats alléguée, mais aussi, notons que nous statuons sur base des éléments dont nous avons connaissance au moment de la prise de décision. Par rapport au fait que le Tribunal de la famille ait reconnu l'impossibilité de se procurer un acte de naissance pour Mme, nous ne voyons pas en quoi cet élément permettrait de dispenser la requérante de l'obligation de produire un DI et ce, d'autant plus qu'un acte de naissance ne fait pas partie des documents repris dans la circulaire qui prévoit quel document d'identité est accepté et indispensable, la demande d'autorisation de séjour ne pouvant être que déclarée irrecevable si l'identité d'une personne est incertaine. 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 ». (C.C.E. arrêt n° 243 219 du 28.10.2020)

Ajoutons que la nationalité et les origines irakiennes ont été mises en doute par les instances d'asile (CGRA - décision du 27.04.2005). Or, il appartient à la partie requérante d'étayer son argumentation (C.E, 13.07.2001, n° 97.866) par des éléments pertinents et au besoin d'actualiser ou de compléter sa demande.

Par ailleurs, l'attestation (copie) d'immatriculation (modèle A) fournie en annexe de la demande d'autorisation de séjour n'est en rien assimilable aux documents 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'intéressée de se procurer en Belgique le document d'identité requis, comme prévu à l'article 9bis §1. Force est donc de constater que le document produit par la requérante à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour, ne peut nullement être considéré comme un « document d'identité » au sens de l'article 9bis de la loi.

En effet, d'une part, ce document reprend des données d'identification qui ont été établies uniquement sur base des déclarations de l'intéressée, et d'autre part, il est clairement indiqué sur ce document qu'il « ne constitue en aucune façon un titre d'identité ou un titre de nationalité ». L'attestation d'immatriculation est en effet un titre de séjour précaire qui est octroyé à une personne qui se déclare réfugiée en Belgique et ce pendant l'examen de sa demande de protection internationale.

Enfin, comme expliqué ci-dessus, l'intéressée ne prouve pas qu'elle ne pourrait se procurer un document d'identité – tel que le passeport ou la carte nationale d'identité – auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique.

De plus la requérante n'établit pas qu'elle se trouvait, au moment de l'introduction de la présente demande 9bis, dans le cadre des exceptions à l'exigence de production d'un document d'identité prescrite par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

Notons enfin qu'il ressort d'informations en notre possession que l'intéressée n'était pas dispensée de produire un document d'identité à l'appui de la présente demande (introduite le 05.10.2022), sa dernière demande d'asile étant clôturée depuis le 27.04.2010 (CCE arrêt n° 42 458).

Par conséquent, étant donné que le dossier de la requérante ne contient ni document d'identité ni de justification valable quant à cette absence, la présente demande est déclarée irrecevable. Il s'ensuit que l'intéressée doit effectuer toutes les démarches nécessaires auprès de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Belgique pour satisfaire à l'obligation documentaire légale inhérente à la présente demande.»

2. Exposé du moyen d'annulation

La requérante prend un moyen unique, subdivisé en trois branches de la violation « des articles 9bis et 62 §2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; de l'obligation de motivation adéquate et raisonnable ; des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur l'obligation de motiver formellement les actes administratifs ; de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; des articles 7 et 24 de la charte des droits fondamentaux de l'union européenne ; de l'article 22bis de la constitution belge, violation du principe général de bonne administration et plus particulièrement du principe de prudence et de minutie ; du principe de prendre en considération l'ensemble des éléments de la cause ; du principe du raisonnable et de la proportionnalité dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration. »

Dans une deuxième branche, la requérante expose ce qui suit :

« Les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : la loi du 15 septembre 2006), ayant introduit l'article 9bis dans la loi du 15 décembre 1980, précisent à ce titre ce qu'il y a lieu d'entendre par « document d'identité », en soulignant 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 (Projet de loi modifiant la

loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire [sic], le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess.ord. 2005-2006, n° 2478/001 p.33).

L'article 26/2/1, § 1, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoit quant à lui que : « *L'étranger qui introduit une demande d'autorisation de séjour sur base des articles 9bis et 10bis, de la loi, auprès de l'administration communale de la localité où il séjourne, produit à l'appui de celle-ci les documents suivants : 1° un document d'identité ou la preuve qu'il est dispensé d'apporter un tel document (...)* ».

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 (ci-après : la circulaire du 21 juin 2007) 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 ». Cependant, il y a lieu de rappeler qu'une circulaire est une instruction ou une recommandation adressée par une autorité à des fonctionnaires pour les aider à appliquer correctement une législation ou une réglementation. Elle ne peut donc se voir attacher aucune valeur réglementaire.

Il ne ressort ni de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, ni de l'article 26/2/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 que le document d'identité, qui constitue une condition de recevabilité pour l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour, doit impérativement être un passeport national, un titre de voyage équivalent, ou une carte d'identité nationale.

Il suffit en effet que l'identité de la personne soit certaine.

A l'appui de sa demande, [elle] a déposé l'ordonnance l'autorisant à prêter serment dans lequel elle jure être Madame [T.K.N.], née en [xxx] à Gulbal Sinjaar (Irak) et être la fille de Monsieur [T.K.D.], né en [xxx] à Gulbal Sinjaar (Irak), décédé le [xxx], et Madame [A.D.N.], née en [xxx] à Gulbal Sinjaar (Irak).

Par ailleurs, avant cette ordonnance, [elle] a également pu bénéficier d'un acte de notoriété pour suppléer à la production de l'acte de naissance en vue de la naturalisation par la justice de paix de Schaerbeek qu'elle dépose dans le présent recours pour toute information (pièce 7).

Enfin, [elle] a également déposé à l'appui de sa demande les actes de naissance de ses trois enfants belges, actes dans lesquels ses données d'identité apparaissent.

L'ensemble de ses éléments contiennent des éléments constitutifs de l'identité tel que son nom complet, lieu et date de naissance et ont été délivrés par une autorité compétente conformément au CODIP.

A ce sujet, la partie adverse se contente d'indiquer dans sa décision que la carte orange ne constitue pas un document d'identité ou un titre de nationalité.

Aucune mention n'est faite concernant les autres documents déposés, à savoir l'ordonnance l'autorisant à prêter serment avec ses données d'identité et les actes de naissance de ses enfants.

En se contentant de déclarer la demande irrecevable parce qu'[elle] n'a pas fourni de document d'identité, la partie adverse manque à son obligation de motivation.

Il convient d'annuler la décision attaquée. »

3. Discussion

3.1. Sur la *deuxième branche du moyen unique*, le Conseil rappelle 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'expliquer 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. Dans le cadre de son contrôle de légalité, le Conseil n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité 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 : C.E., 6 juillet 2005, n° 147.344).

Le Conseil rappelle également que l'article 9bis, §1^{er}, de la loi dispose comme suit :

« § 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. [...] ».

Selon l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi, « 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 écho à l'exposé des motifs susmentionné en mentionnant que sauf si le demandeur peut se prévaloir d'un des motifs d'exemption prévus par l'article 9bis, § 1er, alinéa 2, de la loi, une copie du document d'identité ou, le cas échéant, le motif pour lequel l'intéressé est dispensé de cette obligation, doit être joint à la demande.

L'article 9bis de la loi prévoit deux exceptions à l'exigence de la production d'un document d'identité et dispose ainsi que cette exigence 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, ou à l'étranger qui démontre valablement son impossibilité de se procurer en Belgique le document d'identité requis.

3.2. En l'espèce, le Conseil observe qu'à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour du 3 octobre 2022 et plus particulièrement sous le titre « 1. Identité », la requérante a notamment fait valoir, via son avocat, ce qui suit :

« Ma cliente est dans l'impossibilité de se procurer en Belgique un document d'identité valable, dès lors qu'elle n'a pas de nationalité établie. [...] »

Après avoir tenté de contacter l'ambassade d'Irak afin d'obtenir un extrait de son acte de naissance sans succès, ma cliente a introduit une requête en demande de reconnaissance de la qualité d'apatriodie (**pièce 8**).

Le tribunal de la famille a réouvert les débats afin que ma cliente réunisse des éléments supplémentaires, ce qui s'avère impossible vu la non-collaboration des autorités irakiennes sur ce point. L'affaire est actuellement au rôle.

Madame [T.K.] a également introduit une requête en homologation d'un acte de notoriété et subsidiairement en prestation de serment.

Le tribunal de la famille a reconnu l'impossibilité pour Madame [T.K.] de se procurer un acte de naissance et l'a ainsi autorisée à prêter serment par ordonnance du 30.06.2020 : [...]. »

Or, à l'instar de la requérante en termes de requête, le Conseil observe que la partie défenderesse a fait fi de la « requête en homologation d'un acte de notoriété et subsidiairement en prestation de serment », document déposé à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour en vue de démontrer sa recevabilité, aucune mention de ladite requête ne figurant dans l'acte querellé.

3.3. Il s'ensuit que la partie défenderesse a failli à son obligation de motivation formelle telle que visée aux articles 62 de la loi et 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs et violé le principe général de bonne administration qui impose de prendre en considération l'ensemble des éléments de la cause.

La deuxième branche du moyen unique est par conséquent fondée et suffit à justifier l'annulation de la décision attaquée. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen unique, qui à même les supposer fondées, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

3.4. Dans sa note d'observations, la partie défenderesse expose ce qui suit :

« A cet égard, la partie requérante produit une ordonnance rendue par le Tribunal de la Famille. Cependant, celle-ci mentionne uniquement que la partie requérante est dans l'impossibilité d'obtenir son acte de naissance, et pas une copie de son passeport international ou de sa carte d'identité nationale. Or, comme indiqué dans l'acte querellé, le fait que le Tribunal de la famille ait reconnu l'impossibilité de se procurer un acte de naissance n'est pas pertinent puisque ce document n'est pas repris dans la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 21 juin 2007 précisant le type de document d'identité accepté.

Le raisonnement du Tribunal de la Famille n'est pas applicable en l'espèce puisque ce dernier était saisie d'une demande d'homologation d'un acte de notoriété et pas d'une demande fondée sur l'article 9bis de loi pour laquelle le législateur a expressément prévu les conditions de recevabilité de la demande », lequel argumentaire constitue une tentative de motivation *a posteriori* qui demeure impuissante à pallier ses lacunes.

4. Débats succincts

4.1. 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.

4.2. 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 1er

La décision d'irrecevabilité, prise le 23 mars 2023, est annulée.

Article 2

La demande de suspension est sans objet.

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

V. DELAHAUT, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

E. TREFOIS, greffière.

La greffière, La présidente,

E. TREFOIS

V. DELAHAUT