CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 234.717 du 12 mai 2016

A. 217.004/XI-20.813

En cause : **XXX**,
ayant élu domicile chez
Me D. ANDRIEN, avocat,
Mont Saint-Martin 22
4000 Liège,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIe CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUÊTE

1. Par une requête introduite le 18 septembre 2015, XXX demande la cassation de l'arrêt n° 151.411 du 31 août 2015 (dans l'affaire 141.718/III) rendu par le Conseil du contentieux des étrangers.

II. PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

2. L'ordonnance n° XXX du 1er octobre 2015 a accordé le bénéfice du *pro deo* à la partie requérante et a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

Mme Fl. PIRET, auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport le 28 janvier 2016, rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État. Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 4 avril 2016, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^{e} chambre du 28 avril 2016 à 10 heures.

Mme C. DEBROUX, président de chambre, a fait rapport.

Me Z. ISTAZ-SLANGEN *loco* Me D. ANDRIEN, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. MATRAY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

Mme l'auditeur Fl. PIRET a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. FAITS UTILES À L'EXAMEN DE LA CAUSE ET ARRÊT ATTAQUÉ

3. Il ressort des constatations de l'arrêt attaqué qu'ayant introduit une demande d'autorisation de séjour le 12 novembre 2009, sur pied de l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le requérant a été autorisé au séjour temporaire et mis en possession d'un certificat d'inscription au registre des étrangers valable jusqu'au 11 juin 2002, qu'avant de solliciter le renouvellement de cette autorisation de séjour en août 2012, il a introduit, le 22 mai 2012, une nouvelle demande fondée sur la même base légale, et que cette demande a été déclarée irrecevable le 24 octobre 2013, au motif qu'elle n'était pas accompagnée d'un document d'identité, tel que légalement requis.

4. L'arrêt attaqué rejette le recours en suspension et en annulation introduit par le requérant contre cette « décision du 24 octobre 2013, rejet de demande de séjour sur base de l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 ».

Les extraits de l'arrêt critiqués en cassation sont les suivants :

« [...]

3.1. Sur le moyen unique, le Conseil rappelle que l'article 9*bis* de la loi, qui règle les modalités d'introduction des demandes 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 écho à l'exposé des motifs susmentionné en disposant que, sauf si le demandeur peut se prévaloir d'un des motifs d'exemption prévus par l'article 9*bis*, § 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.

Ainsi, en exigeant de l'étranger qui introduit une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9*bis* précité et qui ne peut bénéficier des exemptions prévues par le § 1er, alinéa 2, de cette disposition, qu'il établisse son identité par la production d'un passeport international, d'un titre de voyage équivalent ou d'une carte d'identité nationale, la partie défenderesse ne rajoute pas une condition à la loi, pas plus que la circulaire précitée ne le fait, contrairement à ce qui est soutenu en termes de requête.

En l'espèce, le Conseil observe qu'à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9*bis* de la loi, le requérant n'a produit aucun des documents d'identité précités mais a déposé la copie de son certificat d'inscription au registre des étrangers, document qui n'est pas conforme à ceux qui viennent d'être précédemment énumérés, dès lors qu'il s'agit d'un simple titre de séjour qui ne permet pas d'attester, de manière certaine, l'identité de son titulaire (voir C.E., arrêt n° XXX du 5 octobre 2010). Par ailleurs, le requérant n'a fourni aucune explication dans sa demande d'autorisation de séjour de nature à justifier le fait qu'il ne déposait ni passeport ni carte d'identité en manière telle que la partie défenderesse a pu estimer à bon droit que le document déposé ne répondait pas au prescrit légal.

L'argument selon lequel "le requérant a produit un document d'identité à l'appui de sa demande de séjour introduite en 2009" n'est pas de nature à dispenser le requérant de remplir les conditions fixées à l'article 9*bis* de la loi et ne rentre pas davantage dans les exceptions que cette disposition prévoit quant à la production d'un document d'identité, la partie défenderesse n'étant nullement tenue, alors qu'elle statue sur la demande d'autorisation de séjour introduite par le requérant, de se pencher d'initiative sur les précédentes procédures introduites par ce dernier sur le territoire belge sans que le requérant ne mentionne dans sa demande d'autorisation de séjour, à tout le moins, l'existence du dépôt antérieur d'un document d'identité ou toute autre explication relative à l'existence d'un document d'identité au sens de l'article

9*bis* de la loi, exigence qui conditionne la recevabilité de la demande ».

IV. EXAMEN DU BIEN-FONDÉ DU RECOURS

Thèse de la partie requérante

5. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2, 1319, 1320 et 1322 du Code civil, soit des règles régissant la foi due aux actes , des articles 9*bis*, 39/2, § 2, 39/65 et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, des principes généraux de bonne administration, de minutie et « imposant de statuer sur [la] base de tous les éléments de la cause » et de la notion d'erreur manifeste d'appréciation.

6. En un premier grief, il fait valoir qu'en rejetant, pour les motifs qu'il indique, le moyen qui soutenait que les causes d'irrecevabilité d'une demande sont de stricte interprétation, que le défaut de produire un document d'identité « au moment précis » de l'introduction de la demande ne figure pas à l'article 9*bis*, § 2, de la loi précitée, comme cause d'irrecevabilité, et que l'acte déclarant sa demande irrecevable ajoute dès lors à la loi, l'arrêt méconnaît la foi due au recours et n'exerce pas légalement son contrôle de légalité, dès lors qu'il ne soutenait pas que la partie adverse ajoutait à la loi en exigeant qu'il établisse son identité mais « en précisant à quel moment il devait l'établir » et qu'il n'était pas soutenu qu'il ne devait pas produire de document d'identité mais qu'il l'avait fait précédemment, ce que la loi ne prohibe pas.

Il considère, par ailleurs, que l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 précitée est violé, en ce que, contrairement à ce que décide l'arrêt, aucun des termes de cette disposition ne précise à quel moment l'étranger doit disposer d'un document d'identité, ni donc n'exige que cette condition soit remplie « au seul moment de l'introduction de la demande d'autorisation de séjour ».

7. En un second grief, il rappelle que son recours se référait au principe de minutie qui « impose à la partie adverse une véritable obligation prospective d'examen global du cas avant de statuer ». Il fait grief à l'arrêt attaqué de considérer que la partie adverse ne doit pas, alors qu'elle statue sur une demande d'autorisation de séjour, se pencher d'initiative sur les précédentes procédures diligentées par lui, alors que, dans sa seconde demande, il avait clairement indiqué avoir déjà introduit une demande de même nature en 2009, que les deux demandes ont été examinées par le même service, et que, dès lors que la première demande a été déclarée non seulement recevable mais également fondée, ce même service ne pouvait déclarer la seconde

demande irrecevable pour défaut de production d'un document d'identité, « sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, motiver sa décision de façon inadéquate ([...]) et méconnaître les principes visés au moyen », de sorte qu'en décidant comme il l'a fait, le Conseil du contentieux des étrangers confère lui-même une portée inexacte aux dispositions, principes et notion mentionnés au moyen.

Décision du Conseil d'État

8. À titre liminaire, le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 2 du Code civil, à défaut de préciser en quoi l'arrêt attaqué méconnaîtrait le principe de la non-rétroactivité des lois qu'il énonce.

9. Dans le considérant 3.1., alinéa 3, de l'arrêt, tel que critiqué par la première branche du premier grief et lu en combinaison avec les alinéas précédents, le juge administratif ne soutient pas que dans son recours, le requérant faisait grief à la partie adverse d'ajouter à la loi « en exigeant que le demandeur établisse son identité » mais bien d'ajouter à la loi en exigeant qu'il le fasse « par la production d'un passeport international, d'un titre de voyage équivalent ou d'une carte d'identité nationale » au moment de l'introduction de la demande. En outre, dans l'« exposé du moyen d'annulation », l'arrêt attaqué indique clairement que ce que le requérant soutient en termes de requête, c'est que la décision ajoute une cause d'irrecevabilité à l'article 9*bis* de la loi en exigeant la production d'un document d'identité « au moment précis » de l'introduction de la demande. À cet égard, le premier grief manque en fait.

10. Par ailleurs, l'article 9*bis*, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 précitée dispose ce qui 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'État, 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 ».

11. Le Conseil du contentieux des étrangers renvoie, à juste titre, à l'exposé des motifs 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 qui indique « clairement » qu'un document d'identité « est indispensable » et qu'à défaut, la demande « ne peut être que déclarée irrecevable ». Il a légalement pu faire référence à la circulaire du 21 juin 2007 qui, se bornant à « faire écho » à l'exposé des motifs de la loi, n'impose pas une obligation contraire au texte légal, mais qui explique la portée qu'il y a lieu de conférer à la disposition au regard des travaux préparatoires, à savoir que « sauf si le demandeur peut se prévaloir d'un des motifs d'exemption prévus par l'article 9*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi, une copie du document d'identité [...] doit être joint[e] à la demande ».

La condition de disposer d'un document d'identité, et donc de produire celui-ci puisque la règle a pour but, aux termes des travaux parlementaires susvisés, d'établir avec certitude l'identité du demandeur, est une condition de recevabilité formelle de la demande par laquelle l'étranger sollicite, en Belgique, l'autorisation de séjour. Si aucun document d'identité n'est produit, le ministre ou son délégué déclare, sauf les exceptions légales prévues, la demande d'autorisation de séjour irrecevable. La seconde branche du premier grief, qui revient à soutenir le contraire, manque en droit.

12. La circonstance que le dossier administratif constitué par l'autorité administrative à l'occasion de précédentes demandes contienne, le cas échéant, (la copie d') une pièce d'identité est sans pertinence, puisque comme le décide l'arrêt, cet argument « n'est pas de nature à dispenser le requérant de remplir les conditions fixées à l'article 9*bis* de la loi », soit de fournir un document d'identité lors de la demande afin d'établir, de manière certaine, l'identité de l'auteur de celle-ci, et que la production d'un tel document est une « exigence qui conditionne la recevabilité de la demande ».

13. Le second grief du moyen est irrecevable à défaut d'intérêt, dès lors qu'il critique une appréciation adventice, introduite sous forme incidente, qui ne remet pas en cause le constat principal de l'arrêt qu'à défaut de document d'identité joint à la demande, la partie adverse a pu légalement déclarer irrecevable la demande fondée sur l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

PAR CES MOTIFS, DECIDE :

Article 1er.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIe chambre, le douze mai deux mille seize par :

Mme	C. DEBROUX,	président de chambre,
M.	L. CAMBIER,	conseiller d'Etat,
M.	Y. HOUYET,	conseiller d'Etat,
Mme	V. VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. VANDERPERE C. DEBROUX