

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

ARRÊT

n^o 262.514 du 27 février 2025

A. 236.033/XI-23.951

En cause : **l'État belge**, représenté par
la Ministre de l'Asile et de la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 522/14
1050 Bruxelles,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
M^e Pieter VAN ASSCHE, avocat,
Koning Albertlaan 128
9000 Gent.

I. Objet de la requête

Par une requête datée du 4 avril 2022, la partie requérante sollicite la cassation de l'arrêt n^o 269.221 du 2 mars 2022 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 260.353/I.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n^o 14.885 du 6 mai 2022 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a déposé un rapport 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.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 9 janvier 2025 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 17 février 2025 et le rapport a été notifié à la partie adverse.

M. Emmanuel Jacobowitz, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Konstantin de Haes, *loco* M^e Elisabeth Derriks, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Daan Lernout, *loco* M^e Pieter Van Assche, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au 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

La partie adverse a été autorisée au séjour en Belgique pour suivre une formation dans un établissement d'enseignement privé. Elle est arrivée sur le territoire du Royaume en 2013, munie d'un visa « étudiant ». Elle a été mise en possession d'une carte A le 14 mars 2014. Cette carte a été renouvelée pour la dernière fois le 29 novembre 2016 et est périmée depuis le 1^{er} novembre 2017.

Par un courrier de son conseil du 18 mai 2020, la partie adverse a introduit une demande de séjour fondée sur l'article 9bis 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).

Le 14 décembre 2020 est prise à son encontre une décision d'irrecevabilité.

Le 23 avril 2021 est pris à son encontre un ordre de quitter le territoire (annexe 13).

Par un arrêt n° 269.221 du 2 mars 2022, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé la décision du 14 décembre 2020.

Le recours est dirigé contre cet arrêt.

IV. Moyen unique

Le moyen unique est pris « de la violation 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 et de la notion de document d'identité et de la notion d'erreur manifeste d'appréciation ».

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante estime que la notion de « document d'identité » visée à l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 précitée ne vise que la carte d'identité, le passeport ou un titre de voyage équivalent. Elle s'appuie pour cela sur les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980.

Selon elle, le premier juge a dès lors violé cette disposition en jugeant qu'« [il] peut suivre le requérant lorsque celui-ci constate, en termes de requête, qu'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" ».

Elle estime que c'est également à tort que le premier juge a décidé que la notion de document d'identité est claire en sorte qu'il n'y a pas lieu de se référer aux travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006.

D'après elle, le premier juge ne pouvait pas d'avantage décider qu'« [il] convient, en outre, d'éviter qu'une application exagérément formaliste de la réglementation n'amène à rejeter une demande alors cependant qu'il n'existe aucune

imprécision quant à l'identité du demandeur, par exemple, lorsque le demandeur a déjà démontré à la partie défenderesse son identité par la production d'un passeport national dans le cadre d'une précédente procédure. Or, le requérant soutient sans être contredit que tel est le cas en l'espèce ». En effet, le législateur aurait expressément exclu l'usage d'un titre de séjour pour éviter qu'un tel titre « ne serve à régulariser l'imprécision (voulue) relative à l'identité ».

La partie requérante estime encore que « même à considérer que le premier juge puisse être suivi en ce qu'il affirme qu'il aurait fallu prendre en compte le passeport national produit dans le cadre d'une précédente procédure – *quod certe non* –, il se trompe lorsqu'il affirme que la production du titre de séjour de la partie défenderesse est suffisante à prouver son identité en ces termes :

"14. En effet, le requérant a fourni la copie de son titre de séjour (carte A) à l'appui de la présente demande d'autorisation de séjour. Il expose, toujours sans être contredit, que ce précédent titre de séjour en Belgique a été délivré sur la base de son passeport national en cours de validité et de son visa étudiant. Tant la copie de ce passeport que de la carte d'identité nationale du requérant figurent d'ailleurs dans le dossier administratif communiqué au Conseil. Il ressort également de la demande d'autorisation de séjour du requérant qu'il y a clairement fait mention des conditions de son arrivée en Belgique muni d'un visa étudiant et, partant, d'un passeport national. Le requérant eut donc être suivi lorsqu'il fait valoir que son identité est établie.

15. Dès lors que la partie défenderesse était en possession du passeport national et de la carte d'identité nationale du requérant et qu'elle ne pouvait pas ignorer que le titre de séjour qu'il joignait à sa demande était délivré sur la base de ces documents, elle ne pouvait pas raisonnablement considérer son identité comme incertaine ou imprécise. Dans un tel cas de figure, l'application mécanique d'une règle interne à l'administration, autrement dit d'une circulaire, ne peut entraîner pour effet d'aller au-delà de l'intention poursuivie par le législateur, qui était d'éviter de « régulariser l'imprécision (voulue) relative à l'identité" ».

Selon elle, la comparaison de l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 avec les articles 10 et 12*bis* de cette loi à la lumière des articles 26/1 et 26/2/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion dès lors qu'il s'agit de procédures distinctes. 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 ne serait pas d'avantage pertinente dès lors qu'elle n'a aucun caractère réglementaire et « ne mentionne aucunement que le titre de séjour serait assimilé à un document d'identité ».

Le fait que l'identité de la partie adverse aurait déjà été vérifiée dans le cadre de la procédure ayant donné lieu à la délivrance du titre de séjour produit par elle ne serait pas non plus utile puisque l'article 9bis, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 « ne prévoit aucunement que dans un tel cas de figure, l'étranger demandeur serait exempt de produire un document d'identité tel que requis par la loi ».

Pour ces raisons, la partie requérante estime que l'arrêt attaqué viole l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

IV.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse expose que pour obtenir l'autorisation de séjourner en Belgique pendant plus de trois mois afin d'y suivre des études, elle a dû obtenir un visa et produire un passeport en cours de validité et que c'est sur la base de ce document qu'elle s'est vu délivrer un titre de séjour.

D'après elle, ni l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 ni l'article 26/2/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 n'exigent que le « document d'identité » requis soit impérativement « un passeport national, un titre de voyage équivalent, ou une carte d'identité nationale. *A contrario*, lors de l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour fondée sur les articles 10 et 12bis de la loi du 15.12.1980, l'article 26/1 de l'arrêté royal du 08.10.1981 prévoit expressément que la recevabilité de la demande de regroupement familial est expressément conditionnée par le dépôt d'un passeport en cours de validité ».

Elle estime qu'elle ne pouvait pas se douter que le titre de séjour qu'elle a obtenu au terme d'une procédure durant laquelle elle a produit un passeport en cours de validité et son identité a été vérifiée par la partie requérante ne serait pas suffisant aux yeux de cette même partie requérante à apporter une nouvelle fois la preuve de son identité dans le cadre d'une demande d'autorisation de séjour subséquente et que c'est ce que le premier juge a constaté à raison.

Selon elle, la notion de « document d'identité » doit se comprendre dans son sens usuel, c.à.d. « tout document permettant de démontrer l'identité de la personne », ce qui serait le cas de son titre de séjour.

Elle voit la confirmation de sa thèse dans les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006 dans la mesure où il y est précisé que la production d'un document d'identité est exigée pour éviter qu'un titre de séjour « ne serve à

régulariser l'imprécision (voulue) relative à l'identité », ce qui ne serait pas son cas. La circulaire du 21 juin 2007 que la partie requérante cite elle-même dans la décision annulée par le premier juge viendrait confirmer qu'il y a lieu de comprendre la notion de « document d'identité » dans son sens usuel. Par ailleurs, la jurisprudence citée par la partie requérante ne serait pas pertinente.

La partie adverse déclare qu'elle « n'aperçoit pas sur quel élément la partie requérante se fonde pour estimer qu'elle doit à nouveau s'assurer de l'identité du demandeur d'autorisation de séjour — identité qu'elle a déjà analysée et confirmée par le passé » et elle estime que c'est valablement que le premier juge a décidé que son identité ne pouvait être remise en doute.

Elle en conclut que la thèse de la partie requérante viole tant les principes de légitime confiance et de sécurité juridique, que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et l'article 26/2/1, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, en sorte que le recours en cassation ne serait pas fondé

IV.3. Décision du Conseil d'État

L'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose comme suit :

- « § 1^{er}. 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 ».

Les articles 26/1 et 26/2/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers disposent comme suit :

- « Art. 26/1. § 1^{er}. L'étranger qui introduit une demande de séjour auprès de l'administration communale de la localité où il séjourne, en application des articles 10 et 12bis, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, de la loi, produit à l'appui de celle-ci les documents suivants :

1° un passeport en cours de validité;
[...]

Art. 26/2/1. § 1^{er}. 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;

2° les documents de preuve relatifs aux circonstances exceptionnelles visées à l'article 9bis, de la loi;

3° les documents attestant qu'il remplit les conditions mises à son séjour ».

En l'espèce, le 20 mai 2020, la partie adverse 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. A l'appui de cette demande, elle a notamment produit une copie de sa carte de séjour. Le 14 décembre 2020, la partie requérante a pris une décision d'irrecevabilité au motif que :

« [l]a 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 dispensé 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.

Le titre de séjour belge (carte A) joint 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'intéressé de se procurer en Belgique le document d'identité requis, comme prévu à 9bis §1. À cet égard, l'on se réfère à l'arrêt suivant du Conseil du Contentieux des Etrangers : [...]

Enfin, l'intéressé n'indique pas qu'il 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 le requérant n'établit pas qu'il se trouve 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.

Il s'ensuit que l'intéressé 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. Et, dans le cas où ces démarches n'aboutiraient pas, il faut noter que c'est encore à l'intéressé qu'il incomberait d'étayer son argumentation (C.E. 97.866 du 13.07.2001) par des éléments pertinents ».

L'arrêt attaqué a annulé cette décision pour les motifs principaux suivants :

« 10. Le Conseil peut suivre le requérant lorsque celui-ci constate, en termes de requête, qu'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". S'agissant de la circulaire du 21 juin 2007, 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, ce dont convient d'ailleurs la partie défenderesse.

11. Il y a lieu, par ailleurs, de rappeler que les travaux préparatoires ne doivent être consultés que lorsque la disposition applicable semble obscure. En l'espèce, tel n'est pas le cas : l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 utilise la notion de "document d'identité" et n'autorise donc pas à exclure sans autre examen certains documents d'identité. La partie requérante soulève d'ailleurs, à juste titre, que la partie défenderesse admet elle-même dans la circulaire du 21 juin 2007, à laquelle elle se réfère, qu'au moins un autre document d'identité qu' "un passeport national passeport ou un titre de voyage équivalent" peut être produit, alors cependant que seuls ces documents sont mentionnés dans l'exposé des motifs de la loi. En l'absence d'autre indication contenue dans la loi, il convient de comprendre la notion de document d'identité dans son sens usuel, à savoir "tout document permettant de démontrer l'identité de la personne".

12. En outre, les explications contenue (sic.) dans un exposé des motifs ne peuvent se voir attacher d'autre portée que celle d'une explicitation des intentions du législateur. Elles ne peuvent avoir pour effet d'ajouter une condition à la loi. En l'espèce, cette intention est "d'éviter que les titres de séjour servent à régulariser l'imprécision (voulue) relative à l'identité". Ce souci légitime peut, certes, amener la partie défenderesse à considérer que lorsqu'une telle imprécision existe seul un passeport ou une carte d'identité nationale est à même de la dissiper, mais il convient qu'elle s'en explique afin que sa décision soit compréhensible pour son destinataire.

13. Il convient, en outre, d'éviter qu'une application exagérément formaliste de la réglementation n'amène à rejeter une demande alors cependant qu'il n'existe aucune imprécision quant à l'identité du demandeur, par exemple, lorsque le demandeur a déjà démontré à la partie défenderesse son identité par la production d'un passeport national dans le cadre d'une précédente procédure. Or, le requérant soutient sans être contredit que tel est le cas en l'espèce.

14. En effet, le requérant a fourni la copie de son titre de séjour (carte A) à l'appui de la présente demande d'autorisation de séjour. Il expose, toujours sans être contredit, que ce précédent titre de séjour en Belgique a été délivré sur la base de son passeport national en cours de validité et de son visa étudiant. Tant la copie de ce passeport que de la carte d'identité nationale du requérant figurent d'ailleurs dans le dossier administratif communiqué au Conseil. Il ressort également de la demande d'autorisation de séjour du requérant qu'il y a clairement fait mention des conditions de son arrivée en Belgique muni d'un visa étudiant et, partant, d'un passeport national. Le requérant peut donc être suivi lorsqu'il, fait valoir que son identité est établie.

15. Dès lors que la partie défenderesse était en possession du passeport national et de la carte d'identité nationale du requérant et qu'elle ne pouvait pas ignorer que le titre de séjour qu'il joignait à sa demande était délivré sur la base de ces documents, elle ne pouvait pas raisonnablement considérer son identité comme incertaine ou imprécise. Dans un tel cas de figure, l'application mécanique d'une règle interne à l'administration, autrement dit d'une circulaire, ne peut entraîner pour effet d'aller au-delà de l'intention poursuivie par le législateur, qui était d'éviter de "régulariser l'imprécision (voulue) relative à l'identité".

16. Au vu des circonstances de l'espèce, la partie défenderesse ne pouvait pas, sans excéder les conditions posées par l'article 9bis ni sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, déclarer la demande du requérant irrecevable au motif qu'il ne dispose pas d'un document d'identité.

Le moyen est fondé dans cette mesure, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. »

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, il s'impose de constater que ni l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, ni l'article 26/2/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 précités ne prévoient que le document d'identité doive nécessairement être un passeport, un titre de voyage ou une carte d'identité. L'article 9bis exige seulement la production d'un document d'identité qui permette d'établir avec précision l'identité du demandeur de séjour.

Le premier juge a pu considérer légalement que ni les travaux parlementaires, ni la circulaire du 21 juin 2007 ne pouvaient ajouter une condition non prévue par la loi.

Par ailleurs, le juge s'est référé aux travaux parlementaires et a relevé à juste titre que l'intention du législateur est d'éviter une imprécision concernant l'identité de l'étranger et qu'en cas d'imprécision à ce sujet, il peut être exigé, pour la lever, qu'un passeport ou une carte d'identité soit produit à la condition que l'Office des étrangers s'en explique dans sa décision. Le juge a cependant estimé, au regard des éléments de la cause, qu'en l'espèce, l'identité de la partie adverse n'était pas incertaine, qu'elle était au contraire établie de telle sorte que la partie requérante ne pouvait écarter mécaniquement le document produit au seul motif qu'il ne s'agissait pas d'un passeport, d'un titre de voyage ou d'une carte d'identité. Il n'appartient pas au Conseil d'État statuant au contentieux de la cassation de substituer son appréciation des éléments de la cause à celle du Conseil du contentieux des étrangers quant au fait de savoir si en l'espèce, au regard des éléments précités, l'identité de la partie adverse n'était pas incertaine de telle sorte que son identité pouvait être établie par un autre document d'identité qu'un passeport, un titre de voyage ou une carte d'identité. La jurisprudence citée par la partie requérante n'est pas pertinente dès lors qu'en l'espèce, le Conseil du contentieux des étrangers a considéré qu'un document d'identité au sens de l'article 9bis avait bien été produit. L'arrêt attaqué n'a donc pas violé la portée de l'article 9bis précité.

Enfin, il n'appartient pas non plus au Conseil d'État de substituer son appréciation des éléments de la cause à celle du premier juge et de décider à sa place que la partie requérante n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Sans qu'il faille se prononcer sur l'intérêt de la partie requérante à la cassation de l'arrêt attaqué, il convient de constater que le moyen unique est, pour partie, non fondé et, pour partie, irrecevable.

V. Demande de la partie adverse

Dans le dispositif de son mémoire en réponse, la partie adverse demande notamment de « confirmer l'arrêt attaqué [et] condamner la partie requérante à adopter une nouvelle décision ».

Cette demande dépasse cependant les compétences du Conseil d'État statuant au contentieux de la cassation.

Elle doit donc être rejetée.

VI. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande de « condamner (la partie requérante) aux dépens de l'instance en cassation, en ce compris une indemnité de procédure de 700 € ».

Etant la partie qui obtient gain de cause, il y a lieu de faire droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 février 2025, par la XI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Emmanuel Jacobowitz,
Xavier Dupont,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet