



Arrêt

n° 46 883 du 30 juillet 2010
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : X

contre:

L'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile

LE PRÉSIDENT F. F. DE LA III^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 février 2010, par X, qui déclare être de nationalité nigériane, tendant à l'annulation de la décision de refus de délivrance de visa, prise le 22 janvier 2010.

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.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire en réplique.

Vu l'ordonnance du 1^{er} avril 2010 convoquant les parties à l'audience du 6 mai 2010.

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

Entendu, en leurs observations, Me H. VAN NIJVERSEEL loco Me S. VAN ROSSEM, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me P. HUYBRECHTS loco Me F. MOTULSKY, 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 déclare avoir contracté mariage avec Mr [U. A.], de nationalité belge.

Elle a introduit à une date indéterminée une demande de délivrance de visa en vue d'un regroupement familial.

1.2. En date du 22 janvier 2010, la partie défenderesse a pris une décision de refus de visa. Cette décision a été notifiée à la requérante le 25 janvier 2010. Elle constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« Vu la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, notamment l'article 40ter.

Vu que les documents émanants des autorités nigérianes doivent être produits en copie certifiée conforme à l'original légalisé étant donné que le Pakistan n'est pas signataire de la Convention relative à la délivrance de certains extraits d'actes de l'état civil destinés à l'étranger, signée à Paris le 27 septembre 1955, ni de la Convention relative à la délivrance d'extraits plurilingues d'actes de l'état civil, signée à Vienne le 8 septembre 1976.

Considérant, qu'en vertu de l'article 27 du code de droit international privé, pour être reconnu, un acte étranger doit remplir les conditions nécessaires à son authenticité selon le droit dans lequel il est établi et sa validité doit être établie conformément au droit qui lui est applicable ;

Considérant que la personne à rejoindre Mr [U. A.], a introduit une demande d'asile en Belgique en date du 07/08/1993. Considérant qu'il a alors déclaré être marié depuis le 21/1/1985 à Mme [U. M.]

Considérant qu'en date du 11/02/2000, la requérante, Mme [N. V. O.] a introduit une demande de visa regroupement familial sur base d'un mariage conclu en date du 03/02/2000 avec la personne à rejoindre Mr [U. A.] selon un acte de mariage n° 134/2000 dressé à Lagos en date du 03/02/2000. Considérant qu'à ce moment, Mr [U. A.] a avoué qu'il avait fait de fausses déclarations aux autorités belges concernant son mariage avec Mme [U. M.].

Considérant que cependant le registre national de Mr [U. A.] mentionne que le mariage conclu avec Mme [U. M.] a été dissous par divorce en date du 29/11/2007 au Nigéria.

Considérant que le dossier ne contient pas de copie de cet acte de divorce.

Considérant qu'à l'appui de la présente demande de regroupement familiale, la requérante Mme [N. V. O.] produit un acte de mariage n° 24032 établi en date du 28/09/2008.

Considérant dès lors les contradictions dans le dossier.

Considérant les fausses déclarations de Mr [U. A.].

Considérant que l'authenticité du document produit à l'appui de la demande ne peut être établie de manière objective.

Dès lors le document produit à l'appui de la demande ne peut être reconnu et la demande de visa regroupement familial est rejetée.

Toutefois la demande de Mme [la requérante] pourra être revue sous l'angle de l'article 9 de la loi du 15/12/1980 dans l'hypothèse où le test ADN relatifs aux enfants révèle qu'il s'agit bien d'enfants communs à Mr [U. A.] et Mme [la requérante].

La procédure ADN ne pourra cependant débiter qu'après la production de l'acte de divorce de Mr [U. A.] et Mme [U. M.] ».

2. Exposé du moyen unique d'annulation

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du devoir de minutie et du principe du raisonnable.

En une première branche, elle expose que la décision attaquée a été prise par l'attaché B. L. le 22 janvier 2010 mais qu'elle ne porte pas de signature de l'attaché en sorte que l'identité de l'auteur de la décision et sa compétence ne peut être vérifiée.

En une seconde branche, elle soutient que la décision attaquée viole l'obligation de motivation matérielle, le devoir de minutie ainsi que le principe du raisonnable puisque la partie défenderesse n'a pas tenu compte des pièces du dossier et de ses déclarations.

Elle affirme que Mr [U. A.] était en effet marié avec Mme [U. M.] en 1985 comme cela ressort du document « *Immaculate Heart Parish* » et qu'en 2005, Mme [U. M.] a introduit une procédure en divorce. La partie requérante affirme qu'une lecture des pièces qu'elle joint au recours permet de voir que Mr [U. A.] et Mme [U. M.] vivent séparés depuis 1986, que Mr [U. A.] est arrivé en Belgique en

1993, qu'aucun enfant n'est né de ce mariage, que Mme [U. M.] était au courant du fait que Mr [U. A.] avait des enfants avec une autre femme avant son départ pour la Belgique et que le divorce de Mr [U. A.] et de Mme [U. M.] a été prononcé le 25 janvier 2006. Quant à ce divorce, elle ajoute qu'aucun recours n'a été introduit.

Elle affirme également qu'elle a été entendue le 2 janvier 2009 à l'ambassade de Belgique à Abuja et qu'il ressort de cette audition qu'elle a contracté mariage avec Mr [U. A.], qu'elle a eu cinq enfants avec lui, qu'elle s'est officiellement mariée en août 2008 avec Mr [U. A.], ce dernier ayant d'abord dû divorcer de sa première épouse, que Mr [U. A.] et elle ont appris à se connaître en 1994, que Mr [U. A.] a payé la dot et qu'elle connaît le nom de la première épouse de Mr [U. A.].

Elle reproche à la partie défenderesse de n'avoir pas tenu compte de ces éléments, la décision attaquée n'en faisant même pas mention.

Elle soutient qu'il n'y a plus aucune raison objective de douter de l'authenticité de l'acte de mariage de la partie requérante et de Mr [U. A.].

Elle tire comme conclusion de ce qui précède qu'à tout le moins la décision attaquée n'a pas été suffisamment motivée au regard des dispositions et principes visés au moyen, dont elle précise ensuite les contours théoriques.

2.2. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante répond aux observations de la partie défenderesse quant au défaut de signature et donc quant à l'impossibilité qu'elle soulevait dans sa requête de vérifier l'identité de l'auteur de l'acte et sa compétence. La partie requérante soutient que le fait que le nom de l'attaché figure sur la décision n'est pas suffisant pour déterminer l'auteur de la décision et vérifier sa compétence. Une décision sans signature ne garantit selon elle en aucune façon l'authenticité de la signature et de la décision. Elle argue qu'il ne peut être exclu qu'un tiers ait usurpé l'identité de l'agent de l'Office des Etrangers renseigné. La partie requérante fait valoir en substance qu'il ne lui appartient pas de vérifier la compétence de l'acte par le biais de codes ou par l'examen du dossier administratif auquel elle n'avait pas accès lors de l'introduction de sa requête, ce qui nuit à ses droits de défense.

Pour le surplus, la partie requérante réitère les arguments figurant dans sa requête.

3. Discussion

3.1. Sur la première branche du moyen unique dans laquelle la partie requérante invoque le défaut de signature de la décision qui lui a été notifiée et donc l'impossibilité de vérifier l'identité de l'auteur de l'acte et sa compétence, le Conseil constate que l'acte ainsi visé par la partie requérante constitue en réalité la notification de la décision proprement dite et rappelle qu'aux termes de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, les décisions administratives sont notifiées aux intéressés « qui en reçoivent une copie ». Il se déduit du prescrit légal précité que la partie requérante ne peut prétendre à recevoir, lors de la notification, un exemplaire signé de la décision prise. Dès lors qu'aucune autre disposition de la loi n'impose, par ailleurs, que la copie ainsi notifiée comporte formellement la signature de son auteur, le reproche, tel qu'il est formulé dans la requête, demeure par conséquent inopérant. Quant à la décision attaquée elle-même, telle qu'elle figure au dossier administratif, force est de constater que la partie requérante reconnaît elle-même qu'aucune disposition légale n'impose qu'elle soit signée (cf. mémoire en réplique p.6) et qu'elle ne voit dans le défaut de signature qu'une violation des principes de bonne administration, de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, du devoir de minutie et du principe du raisonnable. Or, le Conseil ne perçoit pas en quoi un défaut de signature matérielle révélerait en soi une violation du devoir de minutie ou du principe du raisonnable préjudiciable à la partie requérante pas plus qu'une violation de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs. En effet, s'agissant de cette obligation de motivation formelle, le Conseil rappelle que l'autorité administrative doit, dans sa décision, fournir à l'intéressé une connaissance claire et suffisante des considérations de droit et de fait qui l'ont déterminée, de nature à lui permettre de comprendre les raisons qui la justifient et d'apprécier l'opportunité de les contester utilement (voir notamment : C.E., arrêt 70.132 du 9 décembre 1997 ; C.E., arrêt 87.974 du 15 juin 2000) : tel est le cas en l'espèce, le défaut de signature ne portant pas atteinte à la possibilité pour la partie requérante de prendre connaissance des considérations de droit et de fait de la décision attaquée dans le cas d'espèce. Quant aux « principes de bonne administration », que la partie requérante ne vise au demeurant pas dans son moyen, il s'agit d'un concept se déclinant en plusieurs variantes distinctes qui doivent être précisées

pour, le cas échéant, fonder l'annulation d'un acte administratif (quod non en l'espèce, à l'exception de ce qui a déjà été évoqué ci-dessus).

Pour le surplus, tant l'acte joint au recours que la note de synthèse ou encore le formulaire informatisé *Casablanca*, figurant au dossier administratif (auquel la partie requérante avait le loisir au besoin de demander accès, le cas échéant avant même d'introduire sa requête et ce en vertu de l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration) permettent de prendre connaissance de l'identité et de la qualité de l'auteur de la décision attaquée. Le moyen manque donc en fait en ce que, indépendamment de la question de la signature de la décision attaquée dont il a été question ci-dessus, la partie requérante y indique que l'identité de l'auteur de la décision et sa compétence ne peut être vérifiée. Cette identité ne pourrait au demeurant être remise en cause qu'en s'inscrivant en faux contre à tout le moins la décision attaquée (quod non en l'espèce) dans l'hypothèse où la partie requérante estimerait qu'elle n'a pas été réellement prise par la personne qui y est indiquée.

Le moyen n'est donc pas fondé en sa première branche.

3.2. Sur la seconde branche dans laquelle il est reproché à la partie défenderesse de n'avoir pas tenu compte des pièces du dossier ainsi que des déclarations de la requérante alors qu'il n'y a plus, selon elle, aucune raison objective de douter de l'authenticité de l'acte de mariage des parties, le Conseil rappelle qu'il est une juridiction administrative instituée en application de l'article 146 de la Constitution. Il souligne que l'article 144 de la Constitution dispose que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des cours et tribunaux, et que l'article 145 de la Constitution dispose quant à lui que les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des cours et des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. La nature du droit sur lequel porte le litige est dès lors essentielle pour opérer la distinction entre d'une part, la compétence exclusive des cours et des tribunaux concernant les contestations relatives à des droits civils, et d'autre part, sa compétence de principe concernant les contestations relatives à des droits politiques, à laquelle le législateur peut déroger (M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 86).

Le législateur a fait application de la possibilité lui offerte par l'article 145 de la Constitution de confier à la juridiction administrative qu'est le Conseil de céans, le contentieux relatif aux lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant le Conseil du contentieux des étrangers, Exposé des motifs, Doc. Parl. Chambre, sess. 2005-2006, n° 51K2479/001, 91). L'article 39/1, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 dispose ainsi que: « *Le Conseil est une juridiction administrative, seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.* ». L'article 39/2, §2, de la même loi, précise en outre que le Conseil, lorsqu'il statue en annulation, se prononce sur les recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir. Il en résulte que dans le cadre de cette disposition, la compétence du Conseil en tant que juge d'annulation, se limite à vérifier si aucune règle de droit objectif, *sensu lato*, n'a été méconnue par la décision prise dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980 précitée. Il n'appartient par conséquent pas au Conseil de se prononcer sur l'opportunité d'un acte administratif. Si l'acte attaqué viole une norme dudit droit objectif, il peut être annulé et l'autorité administrative doit réexaminer la demande en prenant en considération la violation du droit objectif, telle qu'elle a été constatée par le Conseil.

Il résulte de ce qui précède que le Conseil a, en principe, un pouvoir de juridiction pour, dans les limites précitées, statuer sur la légalité de la décision attaquée.

Toutefois, cela ne signifie pas que le Conseil, dans le cadre de l'examen de son pouvoir de juridiction, est lié par l'objet tel que qualifié dans le recours (*petitum*). La circonstance que la partie requérante sollicite l'annulation d'une décision prise en vertu de la loi du 15 décembre 1980 n'implique en effet pas de facto que le Conseil dispose de la compétence juridictionnelle pour ce faire (cf. J. VELU, conclusion sous Cass. 10 avril 1987, Arr. Cass. 1986-87, 1046).

Le Conseil doit ainsi analyser la cause d'annulation invoquée dans le moyen (*causa petendi*), et ce afin de vérifier si l'objet réel et direct du recours n'excède pas son pouvoir de juridiction (Cass. 27 novembre 1952, *Pas.* 1953, I, 184; C. HUBERLANT, « Le Conseil d'Etat et la compétence générale du pouvoir judiciaire établie par les articles 92 et 93 de la Constitution », J.T., 1960, 79; J. SALMON, *Le Conseil*

d'Etat, Bruxelles, Bruylant, 1994, 249; C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Anvers, Intersentia, 2000, 140 et 141). Le cas échéant, le Conseil doit se déclarer sans juridiction.

Le Conseil est, par conséquent, sans juridiction pour connaître des contestations qui portent sur des droits civils ou encore pour connaître des contestations qui portent sur des droits politiques que le législateur ne lui a pas expressément attribuées. De même, le Conseil ne peut pas connaître d'un recours ou d'un moyen dont l'objet réel et direct est de l'amener à se prononcer sur de telles contestations.

La répartition de compétences entre les cours et les tribunaux et le Conseil peut avoir pour conséquence que différentes questions juridiques afférentes à un seul et même acte peuvent être soumises à l'appréciation de différents juges. Le Conseil disposant exclusivement des compétences lui attribuées, celles-ci doivent être interprétées de manière restrictive en manière telle que la partie requérante peut être confrontée à l'inconvénient de devoir saisir plusieurs juridictions.

La répartition de la juridiction précitée peut également impliquer que dans l'hypothèse où deux décisions seraient prises dans un seul « *instrumentum* », - comme en l'espèce, une décision de refus de visa, d'une part, et une décision de non reconnaissance d'un acte de mariage, d'autre part -, une stricte distinction doit être opérée entre ces deux décisions.

En l'espèce, le Conseil est saisi d'un recours en annulation contre une décision de refus de visa en vue d'un regroupement familial prise en application de la loi du 15 décembre 1980. Cette décision repose sur un développement articulé au regard de l'article 27 du Code de droit international privé dans lequel la partie défenderesse indique que « *pour être reconnu, un acte étranger doit remplir les conditions nécessaires à son authenticité selon le droit dans lequel il est établi et sa validité doit être établie conformément au droit qui lui est applicable* » ; que « *l'authenticité du document produit à l'appui de la demande ne peut être établie de manière objective* » et que « *le document produit à l'appui de la demande ne peut être reconnu et la demande de visa regroupement familial est rejetée* ».

Il appert que, dans le cas d'espèce, la motivation de la décision entreprise repose sur une décision préalable de non reconnaissance d'un acte authentique étranger, à l'exclusion de tout autre motif qui lui serait propre, en manière telle que le pouvoir de juridiction du Conseil ne peut s'exercer sur cette décision préalable conformément à l'enseignement qui vient d'être exposé supra, le tribunal de première instance étant seul compétent pour se prononcer quant à ce.

Par ailleurs, le Conseil ne peut qu'observer que tout l'argumentaire de la partie requérante, dans la seconde branche du moyen, vise exclusivement à soumettre à son appréciation des précisions et explications factuelles en vue de contester les motifs de la décision de non reconnaissance de son mariage (de sorte qu'il n'y aurait plus aucune raison objective de douter de l'authenticité de l'acte de mariage qu'elle a produit) et à l'amener à se prononcer sur cette question en manière telle que le Conseil ne peut y avoir égard, à défaut d'avoir de la juridiction quant à cette problématique, conformément à ce qui vient d'être développé.

Ce constat est conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui s'est prononcé dans différents cas d'espèce de la manière suivante « (...) *Considérant que le droit au séjour du requérant lié à la qualité de conjoint d'une Belge est contesté par voie de conséquence de la contestation qui porte sur cette qualité; que l'autorité ne pouvait valablement se prononcer sur le droit au séjour sans préjuger d'une décision qu'il n'appartient qu'au tribunal de première instance de prendre (...)* » (C.E. 23 mars 2006, n°156.831), et « (...) *qu'en constatant qu'en cas de refus de reconnaissance par l'autorité, l'article 27, § 1er, du Code de droit international privé, combiné avec l'article 23 du même Code, réserve désormais au tribunal de première instance la compétence de connaître d'une demande concernant la reconnaissance de la validité d'un acte authentique étranger, en se déclarant sans juridiction sur cette base, (...), le Conseil du contentieux des étrangers n'a violé aucune des dispositions visées au moyen (...)* » (C.E. 1er avril 2009, n°192.125).

Partant, le Conseil est sans juridiction pour connaître de la seconde branche du moyen unique en ce que l'argumentaire y exposé vise à contester la non reconnaissance du mariage de la partie requérante, qui fonde, sans autre développement de la partie défenderesse, le refus de visa.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article unique.

La requête en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente juillet deux mille dix par :

M. G. PINTIAUX, Président F. F., juge au contentieux des étrangers

Mme A. P. PALERMO, Greffier.

Le greffier, Le président,

A. P. PALERMO

G. PINTIAUX