

Arrêt

n° 48 922 du 30 septembre 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 IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 juin 2010, par X, qui déclare être de nationalité tunisienne, tendant à l'annulation de « *la décision de refus de visa du 6.5.2010 lui notifiée le 14.05.2010* ».

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 20 août 2010 convoquant les parties à l'audience du 23 septembre 2010.

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

Entendu, en leurs observations, Me C. de BOUYALSKI loco Me C. VERBROUCK, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. Selon la requête, le requérant et Madame V. D. W. ont contracté mariage le 23 juillet 2009 en Tunisie.

La requête signale que Madame V. D. W. a entrepris des démarches pour faire reconnaître son mariage auprès de l'administration communale d'Evere au mois d'août 2009.

Le 25 août 2009, l'administration communale d'Evere a demandé au procureur du Roi de Bruxelles son avis sur ce mariage.

Le 29 septembre 2009, l'ambassade de Belgique à Tunis a transmis à la partie défenderesse une demande de visa regroupement familial.

Le 12 novembre 2009, le procureur du Roi de Bruxelles a informé la partie défenderesse de ce qu'il a été saisi par l'Officier de l'état civil d'Evere au sujet de la reconnaissance du mariage que le requérant et Madame V. D. W. ont conclu en Tunisie. Il lui a indiqué qu'il procédait à une enquête et que, compte

tenu des doutes exprimés quant à ce mariage, il serait souhaitable que le poste diplomatique ne délivre pas d'office un visa pendant la durée de l'enquête. Il a invité également la partie défenderesse à faire procéder à l'audition du requérant et à lui transmettre le compte rendu de celle-ci.

Le 2 décembre 2009, la partie défenderesse a demandé à l'ambassade de Belgique à Tunis d'interviewer le requérant. L'interview a été réalisé le 2 février 2010 et a été transmis à la partie défenderesse.

1.2. En date du 6 mai 2010, la partie défenderesse a pris à l'encontre du requérant une décision de refus de visa. Il s'agit de l'acte attaqué. Il est motivé comme suit :

« Motivation :

Le 14/09/2009 une demande de visa a été introduite sur base de l'article 40 ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers modifié par la loi du 25/04/2007 ent réée (sic) en vigueur 1er juin 2008, par Monsieur [le requérant] né le 01/05/1983 ressortissant de Tunisie

Cette demande a été introduite sur base d'un mariage conclu le 23/07/2009 avec Madame [V. d. W. N.] née le 05/08/1953 ressortissante belge

Considérant que l'article 27 du code de droit international privé établit qu'un acte authentique étranger est reconnu en Belgique sans qu'il faille recourir à aucune procédure si sa validité est établie conformément au droit applicable.

Considérant que selon l'article 46 du code de droit international privé, les conditions de validité du mariage sont régies, pour chacun des époux, par le droit de l'Etat dont il a la nationalité au moment de la célébration du mariage.

Considérant que pour les ressortissants belges, l'article 146 bis du code civil belge dit qu'il n'y a pas de mariage lorsqu'il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention de l'un au moins des époux n'est manifestement pas la création d'une communauté de vie (sic) durable, mais vise uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié au statut d'époux.

Considérant que dans le cas d'espèce, l'époux de la requérante est belge (sic) et que les faits suivants démontrent clairement que cette disposition n'est pas respectée :

Après s'être mariée en Tunisie Madame [V. d. W.] s'est présentée en août 2009 auprès de son administration communale d'Evere afin de faire enregistrer son mariage.

Interpellé par la grande différence d'âge de 30 ans, l'Officier de l'état civil d'Evere décide d'en référer au Procureur du Roi, lequel a décidé d'entamer une enquête sur les circonstances entourant cette union.

Mr [le requérant] s'est présenté le 14/09/2009 auprès de l'Ambassade de Belgique à Tunis afin d'y introduire une demande de visa pour rejoindre son épouse en Belgique.

Lors de l'envoi du dossier de demande de visa, l'Ambassade de Belgique à Tunis nous fait savoir qu'elle est confrontée à un véritable phénomène de mariage de complaisance. Les autres représentations diplomatiques européennes et celle du Canada sont confrontées au même problème. Des articles de presse sont d'ailleurs parus en Tunisie sur ce phénomène.

Notre Ambassade explique que les caractéristiques de ces mariages sont souvent similaires : Lors de vacances en Tunisie, des femmes d'âge mûr s'éprennent d'un employé de l'hôtel ou elle séjourne (par exemple) (sic). En général cet employé est beaucoup plus jeune qu'elles.

Les sentiments de la dame ne sont pas forcément à mettre en doute, mais l'objectif réel poursuivi par l'époux dans cette union pose question

Ces unions vont, en général, à l'encontre des us en pratique en Tunisie. Dans ce pays, les mariages ont pour but principal la création d'une cellule familiale, ce qui est souvent très difficile voir impossible, vu l'âge de l'épouse belge.

Dans le cas présent, l'Ambassade souligne la grande différence d'âge ; signale que l'épouse en Belgique a une fille plus âgée que le demandeur ; pose la question d'une langue commune entre les époux ; précise que Mr [le requérant] est sans emploi, dans une situation précaire en Tunisie, ce qui pourrait être une motivation pour contracter un mariage de complaisance avec une ressortissante européenne dans le but d'obtenir un titre de séjour en Europe grâce au statut d'époux.

Ces informations ont été transmises au Procureur du Roi.

Au terme de l'enquête menée par ses services Monsieur le Procureur a fait savoir qu'il ne pouvait en l'occurrence, que se rallier au sentiment (sic) général dominant, à savoir qu'on assiste ici à un détestable mariage " gris " par lequel une compatriote se trouve manipulée par un jeune homme sans scrupules.

Tous les ingrédients propres à ce genre de mariage/tromperie sont en effet réunis.

Mr le Procureur conclu (sic) son avis comme suit : " Quitte à prendre la défense de Mme [V. d. W.] malgré elle, je ne reconnaîtrais pas ce mariage en Belgique. "

Dès lors ce mariage n'ouvre pas le droit au regroupement familial.

Le visa est refusé.»

2. Exposé du moyen unique d'annulation

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de « *l'article 40bis joint à l'article 40ter de la loi du 15.12.1980, de l'obligation de motivation telle que contenu (sic) à l'article 62 de la loi du 15.12.1980 et aux articles 2 et 3 de la loi du 29.7.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 5 à 7 de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29.4.2004, telle qu'interprétée par la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la Directive 2004/38/CE (COM/2009/0313final), le principe de la foi due aux actes tel que consacré aux articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil, ainsi que le principe général de bonne administration (en particulier le principe de légitime confiance des administrés)* ».

2.2.1. Dans une première branche, elle expose que la décision entreprise fait application de l'article 27 du code de droit international privé et de l'article 146bis du code civil belge, « *se prononçant ainsi sur la question de la reconnaissance du mariage avant de statuer sur la délivrance de visa* ».

Elle soutient ensuite que la partie défenderesse, amenée à statuer sur la demande de visa, n'avait aucune compétence pour se prononcer préalablement sur la question de la reconnaissance du mariage et qu'il résulterait de la Directive 2004/38/CE, telle qu'interprétée dans une communication de la Commission au Parlement européen (« *COM/2009/0313final* ») qu'elle cite, une obligation internationale à charge de l'Etat belge « *de délivrer un visa sur le champ dès lors qu'il constate l'existence d'un mariage comme en l'espèce, sans examiner l'intention des parties* ».

Elle affirme qu'en faisant précéder la délivrance d'un visa d'un examen factuel portant sur la réalité du mariage, la partie défenderesse procède d'une façon incompatible avec la nécessaire rapidité exigée par la directive susmentionnée. Elle estime que si la partie défenderesse « *souhaitait analyser l'intention des époux* », elle ne pouvait le faire qu'après l'arrivée de la partie requérante en Belgique.

Elle conclut en précisant qu'ayant communiqué un acte de mariage valable ainsi qu'un document d'identité valable, la partie défenderesse aurait dû se prononcer immédiatement sur la délivrance d'un visa indépendamment de toute application de l'article 27 du code de droit international privé ou de l'article 146bis du code civil et, qu'en ne le faisant pas, la partie défenderesse a commis un excès de pouvoir et une violation de la Directive 2004/38/CE et des articles 40 bis et 40 ter de la loi du 15 décembre 1980.

2.2.2. Dans une seconde branche, la partie requérante expose que la partie défenderesse se fonde sur un avis du Procureur du Roi qui n'est pas annexé à la décision et dont elle ignore le contenu exact. Elle

ajoute que la partie défenderesse se fonde également sur les informations de l'ambassade belge en Tunisie dont elle reproduit un extrait.

Elle soutient ensuite que « *compte tenu de ce qui précède* » et dans la mesure où il n'appartenait pas à la partie défenderesse d'apprécier la réalité du mariage conclu par la partie requérante, « *la motivation se fondant sur ces éléments factuels est inadéquate* ».

Elle affirme ensuite qu'elle ne contestera pas « *un par un* » les éléments qui lui sont reprochés dans la décision attaquée puisque ce n'est pas dans le cadre de la présente procédure qu'une telle discussion doit avoir lieu. Elle ajoute être en possession d'un grand nombre de documents démontrant la réalité de son union avec Madame [V. d. W.] et déclare se réserver le droit d'introduire une nouvelle demande de visa où ces documents seront produits.

Après avoir critiqué plusieurs motifs de la décision de non reconnaissance du mariage, elle soutient que la partie défenderesse « *n'a pas pris en compte l'ensemble des éléments du dossier, s'est contentée d'en faire ressortir uniquement les éléments défavorables et n'apporte pas une appréciation éclairée et adaptée au cas d'espèce* ».

Enfin, elle signale que l'avis du Procureur du Roi n'a pas été joint à la décision attaquée (elle précise que « *seule la phrase finale de cet avis est reproduite in extenso* » dans l'acte attaqué) et s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la motivation par référence, elle en déduit que la partie défenderesse a fait un usage indu de la motivation par référence et a ainsi violé les articles 62 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) et 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que « *les principes de bonne administration (en particulier la légitime confiance de l'administré), et la foi due aux actes consacrés aux articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil* » .

2.3. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante répond aux observations de la partie défenderesse faites dans le cadre de la réfutation tant de la première branche du moyen unique que de la seconde.

La partie requérante conteste l'allégation selon laquelle la partie défenderesse a rendu comme elle le prétend deux décisions distinctes, une relative à la non reconnaissance du mariage et l'autre au refus de visa dès lors qu'un seul et unique acte lui a été notifié et que dans cet acte figure tant la motivation à l'égard de la non reconnaissance du mariage que celle à l'égard du refus de visa. Elle affirme remettre en cause la légalité de cette décision et la motivation de celle-ci « *parce que ces deux motivations sont confondues* ». Elle souligne critiquer la décision de refus de visa et affirme que le Conseil est compétent pour statuer sur cette question.

La partie requérante conteste l'irrecevabilité invoquée par la partie défenderesse quant au principe de bonne administration ainsi que quant au principe de la foi due aux actes. Elle argue qu'il ressort clairement de sa requête en quoi ces principes ont été méconnus.

Pour le surplus, la partie requérante réitère les arguments figurant dans sa requête tout en explicitant particulièrement en quoi selon elle le principe de bonne administration (y compris la légitime confiance et l'obligation de motivation au sujet de laquelle elle indique « *l'obligation de motivation est en outre un principe général de bonne administration* ») ainsi que la foi due aux actes (« *en tant que principe de droit mais aussi en tant qu'elle est consacrée aux articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil* ») auraient été violés.

La partie requérante souligne enfin que la partie défenderesse ne conteste pas ce qu'elle expose quant au fait que la partie défenderesse aurait fait un usage inadéquat d'une motivation par référence.

3. Discussion.

3.1. Le Conseil constate que si le moyen est notamment pris la violation du « *principe général de bonne administration (en particulier le principe de légitime confiance des administrés)* » ainsi que du « *principe de la foi due aux actes tel que consacré aux articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil* », il reste en revanche vague et imprécis quant à la manière dont ces principes auraient été violés dans le cas d'espèce. Or, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, l'exposé d'un "moyen de droit" requiert non seulement de désigner, dans la requête (le mémoire en réplique n'ayant pas pour vocation de corriger les carences de la requête), la règle de droit qui serait violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué (cf. notamment C.E., 8 nov. 2006, n° 164.482). Partant, le moyen unique, en tant qu'il vise la violation de ces principes, est irrecevable.

3.2. Sur le reste du moyen unique, en sa première branche, dans laquelle la partie requérante soutient en substance, d'une part, que la partie défenderesse n'avait aucune compétence pour se prononcer préalablement sur la question de la reconnaissance du mariage et, d'autre part, qu'il résulterait de la Directive 2004/38/CE une obligation internationale à charge de l'Etat belge « *de délivrer un visa sur le champ dès lors qu'il constate l'existence d'un mariage comme en l'espèce, sans examiner l'intention des parties* », le Conseil rappelle que l'article 27, § 1er du Code de droit international privé donne à toute autorité compétence pour reconnaître ou refuser de reconnaître un acte authentique étranger (C.C.E., arrêt n° 41 093 du 30 mars 2010 ; n° 41 095 du 30 mars 2010 ; C.E., arrêt n° 192.125 du 1er avril 2009). Le Conseil relève qu'aucune disposition de la Directive 2004/38/CE ne dénie aux autorités nationales des Etats membres cette compétence. Par ailleurs, l'extrait cité par la partie requérante de la communication de la Commission au Parlement européen (« COM/2009/0313final ») évoque la délivrance d'un visa court séjour et non d'un visa tel que celui sollicité en l'espèce (voir notamment la pièce 3 du dossier de la partie requérante – point 22 de sa demande de visa : « type de visa : long séjour »). Enfin, la partie requérante n'indique pas la disposition de cette directive qui aurait empêché la partie défenderesse d'apprécier la validité du mariage conclu à l'étranger avant de se prononcer sur la demande de visa fondée sur cet acte. La partie requérante ne peut dès lors être suivie lorsqu'elle affirme qu'ayant communiqué un acte de mariage valable ainsi qu'un document d'identité valable, la partie défenderesse aurait dû se prononcer immédiatement et automatiquement sur la demande de délivrance d'un visa indépendamment de toute application de l'article 27 du code de droit international privé ou de l'article 146bis du code civil.

La première branche du moyen unique n'est donc pas fondée.

3.3. Sur la seconde branche du moyen unique, dans laquelle est discutée en somme la question de la validité du mariage de la partie requérante, le Conseil rappelle qu'il est une juridiction administrative instituée en application de l'article 146 de la Constitution. Il souligne - dès lors que surgit une contestation relative à sa juridiction - 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 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, 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 matière 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 d'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 des articles 27 et 46 du Code de droit international privé.

Il résulte de la teneur de la motivation de la décision attaquée et de son articulation en droit qu'elle est fondée exclusivement sur le refus de la partie défenderesse de reconnaître à la partie requérante son union contractée à l'étranger et, partant, de lui octroyer, pour cette raison, un visa en vue de rejoindre son épouse belge. En d'autres termes, 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 matière 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 l'argumentaire de la partie requérante dans le cadre de l'exposé de la seconde branche du moyen unique 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, à opérer une critique de la motivation utilisée (la partie requérante invoquant notamment l'utilisation inadéquate d'une motivation par référence) et à l'amener à se prononcer sur cette question en matière telle que le Conseil ne peut y avoir égard, étant sans 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 cette partie du moyen unique en ce que l'argumentaire y exposé vise à contester la non reconnaissance du mariage de la partie requérante (et la motivation de celle-ci), non reconnaissance qui fonde, sans autre développement de la partie défenderesse, le refus de visa en cause.

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 septembre 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