

Arrêt

**n° 52 185 du 30 novembre 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 18 juin 2010, par M. X, qui déclare être de nationalité pakistanaise, tendant à l'annulation d'une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire, prise le 22 avril 2010 et notifiée le 20 mai 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, dite ci-après « *la loi du 15 décembre 1980* ».

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire en réplique.

Vu l'ordonnance du 5 août 2010 convoquant les parties à l'audience du 24 septembre 2010.

Entendu, en son rapport, Mme M. GERGEAY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me J. WOLSEY, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me P. HUYBRECHTS *loco* Mes D. MATRAY et S. MATRAY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

Le requérant déclare être arrivée sur le territoire belge dans le courant du mois de mai 2009, en compagnie de son épouse, Mme [xxx].

Le 23 novembre 2009, le requérant a introduit une demande de carte de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, en qualité de conjoint de Mme [xxx], de nationalité portugaise.

Le 22 avril 2010, la partie défenderesse a pris à l'encontre du requérant une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire, motivée comme suit :

« MOTIF DE LA DECISION (2) :

En date du 23/11/2009, une demande de séjour a été introduite par [le requérant] né à Gujranwanda de nationalité pakistanaise.

Cette demande a été introduite sur base d'un mariage conclu le 26/11/2007 avec Mme [xxx] de nationalité portugaise.

La preuve de ce mariage a été apportée par l'acte de mariage [zzz] rédigé à Porto le 26/11/2007.

En date du 23/11/2007, une annexe 19ter a été délivrée.

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 aucun [sic] procédure si sa validité est établie conformément au droit applicable en tenant compte spécialement des articles 18 et 21.

Considérant que l'article 21 vise l'exception d'ordre public et permet d'écarter une disposition du droit étranger qui produirait un effet manifestement incompatible avec l'ordre public.

Considérant qu'un mariage a des effets incompatibles avec l'ordre public s'il ne respecte pas l'article 146bis du code civil belge, le non respect de cette disposition étant considéré comme contraire aux principes d'ordre public.

Considérant que, dans son avis du 13/11/2009, le Procureur du Roi de Bruxelles déclare « ...ce mariage constitue manifestement une pure mise en scène... les prétendus époux eux-mêmes sont contraires sur à peu près tout, depuis les circonstances de leur rencontre jusqu'aux activités de la veille des auditions, en passant par la composition des familles respectives et les habitudes de la vie courante... je vous exhorte évidemment à ne pas enregistrer ce fumeux mariage... »

L'Office des Etrangers refuse de reconnaître en Belgique le mariage conclu entre [le requérant] et Madame [xxx]. Le séjour est par conséquent refusé et l'annexe 19ter ainsi que l'attestation d'immatriculation sont retirées étant donné que le non respect de l'article 146bis du code civil constitue une fraude manifeste. »

Il s'agit de l'acte attaqué.

2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un premier moyen, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 et des « principes généraux de bonne administration, notamment de son principe de préparation avec soins d'une décision administrative, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes et/ou les motifs ».

Elle soutient en substance que la motivation de l'acte attaqué, en ce qu'elle repose entièrement sur le contenu d'un avis du procureur du Roi, s'analyse comme une motivation par référence. Selon elle, afin d'être admissible, ce procédé implique que l'avis auquel la motivation se réfère soit annexé à l'acte ou à tout le moins qu'il figure au dossier administratif afin de lui permettre de vérifier les éléments servant de fondement à la décision, fût-ce *a posteriori*, ce qui n'est pas le cas en l'espèce car cet élément n'est pas annexé à l'acte attaqué ni ne figure au dossier administratif tel qu'il lui a été communiqué. Elle appuie ses propos par des références doctrinales et jurisprudentielles.

2.2. La partie requérante prend un second moyen, de la violation des articles 27, 46 et 47 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé, de la violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, « de la motivation inadéquate, de l'insuffisance des motifs », et de l'erreur manifeste d'appréciation.

2.2.1. Dans une première branche, la partie requérante soutient que tout acte administratif doit reposer sur des motifs de droit et de fait, exacts, pertinents et admissibles. Elle relève que, en l'espèce, l'acte attaqué se borne à relever que le procureur du Roi émet des soupçons quant à la validité du mariage du requérant célébré au Portugal avec Mme [xxx], sans expliquer en quoi ces soupçons permettraient

d'affirmer que le comportement du requérant constituerait, en l'espèce, une fraude manifeste voire une menace pour l'ordre public, et se bornant à relever que le non respect de l'article 146bis du Code civil constitue une fraude manifeste ou est considéré comme incompatible avec l'ordre public.

Elle qualifie ce motif de stéréotypé, purement formel et non pertinent car ni le requérant ni son épouse n'étant belges, l'article 146bis du Code civil ne leur est applicable en l'espèce. Elle expose que les conditions de forme du mariage sont régies par le droit de l'Etat sur lequel le mariage a été célébré, à savoir le droit portugais, tandis que 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, à savoir en l'espèce respectivement par le droit pakistanais et par le droit portugais. Elle renvoie à cet égard aux articles 46 et 47 de la loi du 16 juillet 2001 portant le Code de droit international privé. Elle conclut qu'une application correcte des règles de conflits de loi aurait dû conduire la partie défenderesse à appréhender sa situation à la lumière, non pas du droit belge, mais des droits portugais et pakistanais.

La partie requérante allègue que, en ce que la partie défenderesse a appliqué à la situation du requérant l'article 146bis du Code civil belge, elle aurait fait une application incorrecte de l'article 27 et des articles 46 et 47 de la loi du 16 juillet 2004 précitée. Dès lors, en ce qu'il renvoie à une disposition du droit belge qui n'a pas vocation à s'appliquer à la situation du requérant par l'effet des règles de conflit de loi, l'acte attaqué reposerait sur un motif de droit non pertinent et violerait par conséquent l'obligation de motivation formelle des actes administratifs telle que prévue par les articles 62 de 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.

2.2.2. Dans une seconde branche, la partie requérante reproche à la partie défenderesse de ne pas avoir procédé à l'examen des conditions de reconnaissance de la validité de l'acte de mariage étranger au regard des dispositions applicables, à savoir les articles 46 et 47 du Code de droit international privé relatifs au droit applicable aux conditions de fond et de forme du mariage, conformément à l'article 27 dudit Code.

Elle soutient que la référence qui figure dans la décision attaquée, à savoir l'article 146bis du Code civil belge, atteste de ce que la partie défenderesse a examiné les conditions de validité du mariage au regard du droit belge et non au regard des droits respectivement désignés par le Code de droit international privé. Elle reproche également à la partie défenderesse de ne pas avoir examiné les conditions de reconnaissance de la validité de l'acte de mariage produit par le requérant.

Elle en déduit que l'acte attaqué ne satisfait pas à l'obligation de motivation formelle ni au principe général de bonne administration qui impose à l'autorité de préparer ses décisions avec soin et, qu'en ce sens, la critique qu'elle formule en termes de requête se situe en amont d'un éventuel débat qui pourrait éventuellement avoir lieu devant le tribunal de première instance.

3. Arguments des parties relatifs à la compétence du Conseil.

3.1. Sous l'intitulé de sa requête: « *III. POUVOIR DE JURIDICTION DU CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS* », la partie requérante soutient que l'objet réel et direct du recours n'est pas d'examiner la validité de son acte de mariage portugais, mais uniquement le respect de la loi par l'autorité administrative et que le Conseil est compétent dans la mesure où les moyens visent uniquement à vérifier le respect par la partie défenderesse de son obligation de motivation pertinente et adéquate et qu'elle a correctement appliqué les articles 27 ainsi que 46 et 47 du Code de droit international privé.

3.2. Dans sa note d'observations, à titre principal, la partie défenderesse soulève l'incompétence du Conseil de céans en ce que la requête vise la décision de refus de reconnaître le mariage. Elle se réfère à cet égard à la jurisprudence du Conseil de céans, notamment à des arrêts du 2 mars 2010.

3.3. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante ajoute à sa requête, en réponse à l'objection précitée, que le premier moyen reproche à la partie défenderesse de s'être fondée sur un avis du Procureur du Roi qui ne figure pas au dossier administré, ce qui la placerait dans l'impossibilité d'en vérifier la réalité et la teneur et, partant, d'exercer le recours ouvert par les articles 23 et 27 du Code de droit international privé. Elle soutient qu'un tel vice de motivation doit être sanctionné par le Conseil.

Ensuite, elle répond que les arrêts du 2 mars 2010 du Conseil de céans visaient des situations différentes en ce que les décisions de la partie défenderesse reposaient sur de longs développements factuels. Or, en l'espèce, la partie requérante relève que la seule référence à des éléments factuels est celle qui est faite d'un prétendu avis du procureur du Roi qui, selon elle, ne figurait pas au dossier administratif au moment de la prise de la décision attaquée.

Elle en conclut que le Conseil de céans est compétent pour connaître de la demande en ce qu'elle ne vise nullement une prétendue décision de refus de reconnaissance de son mariage mais uniquement une décision administrative de refus de séjour dont la motivation est non seulement viciée (car basée sur un avis qui ne figurait pas au dossier administratif) mais révélatrice, en outre, de l'absence d'examen des conditions de reconnaissance dudit mariage par la partie défenderesse.

4. Discussion.

4.1. A titre liminaire, 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.

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, § 1^{er}, 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 (cfr. 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. BERTX, *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 séjour de plus de trois mois, 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.

4.2. En l'espèce, sur le premier moyen, le Conseil observe que la partie requérante conteste la légalité de la décision attaquée en ce que la partie défenderesse aurait manqué à son obligation de motivation formelle par l'utilisation d'une motivation par référence à un document, soit un avis du procureur du Roi qui, en substance, n'aurait pas été annexé à l'acte attaqué et ne figurerait pas dossier administratif.

Le contrôle de légalité que le Conseil est ainsi amené à effectuer à cet égard ne porte pas atteinte à la répartition des compétences entre juridictions de l'ordre administratif et celle de l'ordre judiciaire et ressortit bien de son pouvoir de juridiction.

Cependant, contrairement à ce que soutient la partie requérante, la décision attaquée n'est pas motivée par référence à l'avis susmentionné puisque la partie défenderesse ne s'est nullement bornée à y renvoyer, mais a repris dans l'acte attaqué lui-même les éléments de l'avis précité sur la base desquels elle a refusé de reconnaître le mariage.

La motivation de l'acte attaqué est suffisante dès lors qu'elle permet à l'intéressé de connaître les raisons qui l'ont déterminé.

Ensuite, s'agissant de l'obligation de la partie défenderesse de faire reposer sa décision sur des motifs vérifiables, force est de constater que, contrairement à la thèse soutenue par la partie requérante, l'avis du Procureur du Roi du 13 novembre 2009 figure bien au dossier administratif. Le Conseil relève à cet égard qu'il porte le cachet de l'administration communale d'Uccle daté du 24 novembre 2009 et qu'il a été adressé par télécopie à la partie défenderesse le 26 novembre 2009, toutes ces précisions étant données par le dossier administratif lui-même, tel qu'il a été communiqué au Conseil le 24 juin 2010. Dès lors, il ne peut sérieusement être soutenu que ledit document ne figurait pas au dossier administratif.

Par conséquent, aucune erreur de motivation ne peut être reprochée à la partie défenderesse en telle sorte que le premier moyen n'est pas fondé.

4.3. Ensuite, sur les deux branches réunies du second moyen, le Conseil rappelle que l'article 27, §1^{er}, de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé dispose qu' :« *un acte authentique étranger est reconnu en Belgique par toute autorité sans qu'il faille recourir à aucune procédure si sa validité est établie conformément au droit applicable en vertu de la présente loi, en tenant spécialement compte des articles 18 et 21.*

L'acte doit réunir les conditions nécessaires à son authenticité selon le droit de l'Etat dans lequel il a été établi.

L'article 24 est, pour autant que de besoin, applicable.

Lorsque l'autorité refuse de reconnaître la validité de l'acte, un recours peut être introduit devant le tribunal de première instance, sans préjudice de l'article 121, conformément à la procédure visée à l'article 23. »

Dès lors que le Législateur a instauré un recours direct auprès des cours et tribunaux ordinaires, le Conseil est sans compétence pour exercer un contrôle de la légalité des motifs pour lesquels la partie défenderesse a refusé de reconnaître la validité d'un mariage célébré à l'étranger.

Or, en l'espèce, force est de constater que l'argumentation contenue dans le second moyen de la partie requérante et qui est relative aux droits applicables en vue de déterminer les conditions de validité du mariage revient à contester la décision de refus de reconnaître la validité du mariage, pour laquelle le Conseil est sans juridiction conformément aux développements qui précèdent.

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 novembre deux mille dix par :

Mme M. GERGEAY,

Président F. F., juge au contentieux des étrangers

Mme G. BOLA-SAMBI-B.

Greffier.

Le greffier,

Le président,

G. BOLA-SAMBI-B.

M. GERGEAY