

Arrêt

n° 231 860 du 28 janvier 2020
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : **au cabinet de Maître D. ANDRIEN**
 Mont Saint Martin 22
 4000 LIEGE

Contre :

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la
Simplification administrative et désormais par la Ministre des Affaires sociales et de
la Santé publique, et de l'Asile et la Migration**

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA IIIème CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 janvier 2018, par X, qui déclare être de nationalité érythréenne, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus de visa, prise le 13 novembre 2017.

Vu la demande de mesures provisoires d'extrême urgence, introduite le 6 août 2019, par X, qui sollicite que soit examinée sans délai la demande de suspension susvisée, de « condamner l'Etat Belge à délivrer à la requérante un visa ou un laisser passer dans les 48 heures de l'arrêt à intervenir et ce sous peine d'une astreinte de 1000€ par jour de retard et par infraction » et subsidiairement de « condamner l'Etat à prendre une nouvelle décision sur la demande de visa dans les 48 heures de l'arrêt à intervenir sous peine d'une astreinte de 1000€ par jour de retard et par infraction ».

Vu le titre 1er 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 l'arrêt n° 224 788 du 9 août 2019.

Vu l'ordonnance du 13 décembre 2019 convoquant les parties à l'audience du 13 janvier 2020.

Entendu, en son rapport, J. MAHIELS, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me A. ERNOUX *loco* Me D. ANDRIEN, 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. Le 23 novembre 2016, la requérante a introduit une demande de visa de regroupement familial auprès de l'ambassade belge de Kampala, en vue de rejoindre son époux reconnu réfugié en Belgique.

1.2. Le 20 mars 2017, la partie défenderesse a pris la décision de surseoir à statuer, conformément à l'article 12bis §2 alinéa 5 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après dénommée la « loi du 15 décembre 1980 »), dans l'attente d'un entretien avec la requérante.

Le 8 juin 2017, ayant obtenu le rapport d'entretien, la partie défenderesse a sollicité l'avis du Procureur du Roi sur la réalité du mariage des époux.

Le 19 juillet 2017, la partie défenderesse a décidé de surseoir à statuer, dans l'attente du rapport du Procureur du Roi.

Le 20 octobre 2017, le Procureur du Roi a émis un avis négatif.

1.3. En date du 13 novembre 2017, la partie défenderesse a pris une décision de refus de visa.

Le 5 janvier 2018, la requérante a introduit auprès du Conseil un recours en suspension et en annulation à l'encontre de cette décision qui fait l'objet du présent recours.

1.4. Le 22 mars 2019, le Tribunal de la Famille de Liège a reconnu le mariage de la requérante et de monsieur R. G. Z..

1.5. La demande de mesures provisoires d'extrême urgence introduite le 6 août 2019 à l'encontre de la décision de refus de visa susvisée, a été rejetée par le Conseil, en son arrêt n°224 788 du 9 août 2019. Le 9 septembre 2019, la partie requérante a introduit un recours au Conseil d'Etat à l'encontre de ce dernier arrêt, lequel a fait l'objet d'une ordonnance d'admissibilité n°13.488 du 24 septembre 2019.

1.6. La décision de refus de visa, qui constitue la décision attaquée, est motivée comme suit :

« La requérante ne peut se prévaloir des dispositions relatives à l'article 10, §1er, al.1,4° de la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié par la loi du 08/07/2011, entrée en vigueur le 22/09/2011 ;

En date du 26/11/2016, une demande de visa de regroupement familial a été introduite par [K. A. W.], née le [...], de nationalité érythréenne, afin de rejoindre son époux en Belgique, [G. R.], né le [...], réfugié reconnu d'origine érythréenne ;

La preuve de ce mariage a été apportée par un certificat de mariage établi le 25/05/2014.

Considérant que ce document ne constitue pas une preuve de l'enregistrement du mariage auprès des autorités civiles compétentes. En effet, sans enregistrement le mariage ne peut être considéré comme valable en Erythrée ;

Considérant qu'en date du 01/06/2017, ce dossier a été soumis au parquet de Liège pour avis quant à la reconnaissance du mariage des intéressés ;

Considérant que bien qu'ayant rencontré des difficultés à communiquer avec la personne à rejoindre dans le cadre de l'enquête, le parquet émet un avis défavorable, le mariage des intéressés n'ayant fait l'objet d'aucun enregistrement devant les autorités civiles compétentes ;

Dès lors, l'Office des étrangers refuse de reconnaître en Belgique le mariage conclu entre [K. A. W.] et [G. Z. R.]. Ce mariage n'ouvre donc pas le droit au regroupement familial et le visa est refusé. »

2. Exposé du moyen d'annulation

2.1. La partie requérante prend un moyen unique pris de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation de « la méconnaissance d'une formalité substantielle », de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée la « CEDH »), des articles 7 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union (ci-après dénommée la « Charte UE »), des articles 9, 10, 12*bis* et 62 de la loi du 15 décembre 1980, lus en conformité avec les articles 4.3 et 10 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial et son considérant n°8 (ci-après dénommée la « Directive 2003/86 »), ainsi que du « principe garantissant l'unité familiale » et du devoir de minutie.

2.2. Dans un troisième grief, elle fait valoir, en substance, que « Si la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 ne prévoit pas le droit au regroupement familial, le principe du regroupement familial des réfugiés a été reconnu dans l'Acte final de la conférence qui a adopté la Convention de 1951 [...]. Le préambule de la directive 2003/86/CE [...] énonce lui que « La situation des réfugiés devrait demander une attention particulière, à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie en famille normale. A ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial ». [...]. L'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale. La nécessité pour les réfugiés de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers fait l'objet d'un consensus à l'échelle internationale et européenne [...]. Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'Homme considère essentiel que les autorités nationales tiennent compte de la vulnérabilité et du parcours personnel particulièrement difficile du réfugié, qu'elles prêtent une grande attention à ses arguments pertinents pour l'issue du litige, qu'elles lui fassent connaître les raisons qui s'opposaient à la mise en œuvre du regroupement familial, et enfin qu'elles statuent à bref délai sur les demandes de visa (arrêt *Tanda Muzinga / France* du 10 juillet 2014). Au vu de ces dispositions et principes, pèse sur l'État l'obligation de mettre en œuvre une procédure, prenant en compte les événements ayant perturbé et désorganisé leur vie familiale et conduit à reconnaître la protection à Madame [K.] et à son époux, conforme aux « exigences procédurales » de l'article 8 de la CEDH. La matière est régie par le droit de l'Union et plus particulièrement par la directive 2003/86/CE ; le droit de l'Union étant en cause, trouvent à s'appliquer les dispositions suivantes de la Charte : Article 7 [...] Article 21.1 [...] ».

Elle ajoute que « En l'espèce, la décision se contente de renvoyer à un avis défavorable du parquet, sans que le contenu de celui-ci ne soit produit ni révélé, ce qui suffit à affecter la motivation de la décision (violation de l'article 62). »

Après avoir reproduit les paragraphes 5 et 6 de l'article 12*bis* de la loi du 15 décembre 1980, elle plaide que « En l'espèce, la décision se contente de renvoyer à un avis défavorable du parquet, sans que le contenu de celui-ci ne soit produit ni révélé, ce qui suffit à affecter la motivation de la décision (violation de l'article 62). Entendu par l'office des étrangers, Monsieur [G.] a déclaré être fiancé avec la requérante depuis 4 ans (pièce 5). Ce qu'il confirma lors de son audition au CGRA le 18 décembre 2015 (pièce 6) : [...]. Il est donc établi que la requérante a entretenu une relation durable avec Monsieur [G.] depuis 2011 et qu'ils sont mariés religieusement depuis 2014. »

Elle plaide qu'« A titre principal, le mariage religieux, dont le certificat est produit, est suffisant pour qu'il soit fait droit à la demande (Rapport 2015 de l'EASO relatif à l'information sur le pays d'origine — Érythrée. Étude de pays https://www.ecoi.net/file_upload/1226__1441605093_eritrea-country-focus-fr.pdf- pièce 8): [...]. Outre que l'enregistrement au registre de l'administration est sans incidence sur la validité de l'instrumentum, lequel se suffit à lui-même, il ne peut être attendu de la requérante ni de son époux qu'ils enregistrent leur mariage religieux auprès de l'administration érythréenne, alors qu'ils sont tous deux reconnus réfugiés. Un minimum de souplesse doit prévaloir, vu leur statut de réfugié qui exclut tout contact avec leurs autorités : [...]. ».

A titre subsidiaire, elle reproduit le prescrit de l'article 4.3 de la Directive 2003/86, son considérant n°8, et soutient que « L'article 10, paragraphe 2, autorise explicitement les États membres à élargir ce champ d'application en leur permettant d'autoriser le regroupement d'autres membres de la famille non visés à l'article 4 s'ils sont à la charge du réfugié. Les États membres sont encouragés à utiliser leur marge d'appréciation de la manière la plus humanitaire, car l'article 10, paragraphe 2, ne prévoit pas de restrictions quant au degré de parenté des « autres membres de la famille ». [...]. L'article 10 §1^{er} 5° de la loi autorise le regroupement familial entre partenaires enregistrés justifiant d'une relation durable, sans pour autant que cette dernière suffise, ce qui reste incompréhensible puisque ces deux catégories de regroupants sont mis sur le même pied par l'article 4.3 précité ; outre que cette discrimination n'est pas justifiée au regard des articles 7 et 21 de la Charte, lus en combinaison avec le 8^{ème} considérant de la directive, les principes dégagés ci-dessus par la directive commandaient à tout le moins à la partie adverse d'examiner la demande également sous l'angle de l'article 9 de la loi sur les étrangers ; à

défaut, elle a méconnu ces principes ainsi que le devoir de minutie, lequel ressortit aux principes généraux de bonne administration et oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à prendre en considération tous les éléments du dossier, afin qu'elle puisse prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce (arrêt n°216.987 du 21.12.2011). »

3. Discussion

3.1. Le Conseil rappelle que dans le cadre de son contrôle de légalité, il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle de la partie défenderesse, mais uniquement de vérifier si celle-ci n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle n'a pas donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui procède d'une erreur manifeste d'appréciation (cf. dans le même sens : CE, 6 juillet 2005, n° 147.344).

Dans ce même cadre, il lui appartient notamment de vérifier si la partie défenderesse a respecté les obligations de motivation des actes administratifs qui lui incombent. Ainsi, l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'explicitier les motifs de ces motifs. Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet. Cette obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité en vertu de diverses dispositions légales, n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante, mais n'implique que l'obligation d'informer celles-ci des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous réserve toutefois que la motivation réponde, fût-ce de façon implicite, mais certaine, aux arguments essentiels de la partie requérante.

3.2. En l'espèce, sur le troisième grief, le Conseil observe que la décision attaquée est fondée sur deux motifs, à savoir d'une part que le certificat de mariage « ne constitue pas une preuve de l'enregistrement du mariage auprès des autorités civiles compétentes », et d'autre part que « le parquet émet un avis défavorable, le mariage des intéressés n'ayant fait l'objet d'aucun enregistrement des autorités civiles compétentes ».

3.2.1. Sur le premier motif portant sur l'absence d'enregistrement du certificat de mariage auprès des autorités civiles compétentes, 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, leur compétence de principe concernant les contestations relatives à des droits politiques, à laquelle le législateur peut déroger (M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p.86).

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, p. 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, p. 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, p. 249; C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Anvers, Intersentia, 2000, pp. 140 et 141). Le cas échéant, le Conseil doit se déclarer sans juridiction.

Le Conseil est, ainsi, 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.

Partant, le Conseil ne peut connaître du moyen portant sur la non prise en considération du certificat de mariage tel que développé dans la requête.

Toutefois, lors de l'introduction de son recours en mesures provisoires d'extrême urgence du 6 août 2019, la partie requérante a déposé un jugement du Tribunal de première instance, section Famille, de Liège, datée du 22 mars 2019, lequel constate, notamment, que « Selon le droit érythréen, le mariage est soit religieux, soit coutumier, soit civil et dans les trois cas, il doit faire l'objet d'un enregistrement auprès des autorités. Suivant le document érythréen produit dont l'authenticité n'est pas contestée, le mariage religieux a eu lieu le 25.05.2014, mais n'a pas été enregistré par les autorités érythréennes. Le document de mariage n'a pas été légalisé, cette légalisation n'étant pas possible selon les services du Ministère des Affaires étrangères belge (<https://diplomatie.belgium.be/lf>). Le statut d'époux de [R. G. Z.] fait partie de son statut personnel : son statut de réfugié doit conduire l'Etat belge à faire preuve de souplesse administrative. Concernant l'épouse, [W. K. A.], elle a, elle aussi, fui l'Erythrée pour l'Ouganda où elle est réfugiée, et ne peut retourner dans son pays d'origine pour faire enregistrer le document. [...]. Dans ces conditions, la réalité du mariage religieux entre [R. G. Z.] et [W. K. A.] doit être considérée comme établie par le document établi par les autorités chrétiennes orthodoxes érythréennes produit et non légalisable. »

Lors des plaidoiries de l'audience du 13 janvier 2020, la partie requérante s'est référée à ce jugement, dont elle a rappelé la teneur et s'est prévaluée de l'autorité de chose jugée de celui-ci.

L'autorité de chose jugée implique la prise en considération par le Conseil de ce que la conclusion de ce jugement, même s'il est intervenu postérieurement à la prise de l'acte attaqué. A cet égard, le Conseil ne peut que constater que la partie requérante a conclu à juste titre que « le mariage religieux, dont le certificat est produit, est suffisant pour qu'il soit fait droit à la demande », sans que le Conseil n'ait à se prononcer lui-même sur la validité dudit certificat, dès lors que la juridiction compétente, à savoir le tribunal de première Instance, l'a fait dans un jugement revêtu de l'autorité de chose jugée.

Partant, le premier motif de la décision attaquée ne peut être opposé à la partie requérante.

3.2.2. Sur le second motif, la partie requérante plaide, en substance, une violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, dès lors que l'avis négatif du parquet n'est pas reproduit dans le texte de la décision et qu'il ne lui a pas été remis.

Le Conseil rappelle que, si la motivation par référence à une autre décision est admise, elle exige néanmoins que le destinataire ait eu, antérieurement à l'acte attaqué ou concomitamment avec lui, connaissance de cette décision ou que les motifs qu'elle contient soient indiqués, même sommairement, dans l'acte lui-même. Le Conseil tient également à rappeler que le Conseil d'Etat a déjà jugé « que la motivation par référence n'est admissible que si le document auquel il est fait référence est joint à l'acte ou si celui-ci en reproduit la teneur » (C.E., 3 octobre 2001, n° 99.413), et « que la motivation imposée par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs consiste en l'indication des considérations de droit et de fait qui ont déterminé l'adoption de l'acte et doit être adéquate, c'est-à-dire, complète et propre au cas particulier ; que l'objectif poursuivi par le législateur est de permettre au destinataire de l'acte administratif de comprendre les raisons qui ont conduit l'autorité à prendre la décision qui lui est notifiée ; qu'il s'ensuit qu'une motivation par référence n'est admissible que si le destinataire de l'acte a connaissance du document auquel il est renvoyé au plus tard au moment où il découvre l'acte qui lui est notifié ; que la simple indication du document de référence ne suffit donc pas puisqu'elle n'indique que l'existence de celui-ci et ne fournit aucune indication sur son contenu » (C.E., 29 mars 2006, n°157.106).

En l'espèce, le Conseil constate à la lecture de l'avis du Procureur du Roi de Liège, qui figure au dossier administratif, que celui-ci ne repose pas sur le motif que « le mariage des intéressés n'[a] fait l'objet d'aucun enregistrement des autorités civiles compétentes », mais, d'une part, sur le fait que le mariage ayant été conclu alors que la requérante avait 14 ans, il apparaît contraire à l'ordre public, et d'autre part, sur les doutes émis sur l'intention réelle des intéressés de créer une communauté de vie durable.

Force est dès lors de constater que la décision attaquée ne reproduit pas les éléments essentiels de l'avis du Procureur du Roi. Par ailleurs, cet avis n'a pas été remis à la partie requérante.

Partant, ce second motif de la décision attaquée ne peut être opposé à la partie requérante.

3.3. Ainsi circonscrit, le moyen unique est fondé. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres aspects du moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

4. Débats succincts

4.1. Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation doit être accueillie, il convient d'appliquer l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

4.2. L'acte attaqué étant annulé par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

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

Article 1^{er}

La décision de refus de visa, prise le 13 novembre 2017, est annulée.

Article 2

La demande de suspension est sans objet.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit janvier deux mille vingt par :

Mme J. MAHIELS,	président f.f., juge au contentieux des étrangers,
Mme A. KESTEMONT,	greffier.

Le greffier,	Le président,
--------------	---------------

A. KESTEMONT

J. MAHIELS