



Arrêt

**n° 261 587 du 4 octobre 2021
dans l'affaire X / I**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître P. ROBERT
Rue Saint-Quentin 3/3
1000 BRUXELLES**

contre:

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

LE PRÉSIDENT DE LA 1^{ère} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 juillet 2021, par X, qui déclare être de nationalité arménienne, tendant à l'annulation de la décision de retrait de la carte F, prise le 30 juin 2021.

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 le dossier administratif et la note d'observations.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'arrêt n° 258 754 du 27 juillet 2021 dans la demande de suspension en extrême urgence portant le numéro de rôle X.

Vu l'ordonnance du 14 septembre 2021 convoquant les parties à l'audience du 29 septembre 2021.

Entendu, en son rapport, S. BODART, premier président.

Entendu, en leurs observations, Me S. JANSSENS *loco* Me P. ROBERT, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me L. RAUX *loco* Mes D. MATRAY et S. ARKOULIS, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

I. Faits pertinents de la cause.

1. La requérante réside en Belgique depuis le 12 mars 1999. Elle y a introduit une demande de protection internationale sous une fausse identité. Sous cette fausse identité, elle a été autorisée au séjour illimité le 2 mai 2005 et a acquis la nationalité belge le 24 mai 2007.

2. Le 16 janvier 2017, elle sollicite auprès de l'administration communale de Jette la rectification de son identité dans les registres de la population.

L'administration communale s'étant déclarée incompétente pour procéder à cette modification, la requérante saisit le tribunal francophone de première instance de Bruxelles afin d'entendre condamner la commune de Jette à l'inscrire dans les registres de la population sous sa véritable identité et à lui délivrer un passeport et une carte d'identité belges sous cette identité.

3. Le 10 avril 2018, le tribunal francophone de première instance de Bruxelles déclare irrecevable la demande de la requérante au motif que Mme [L.M.] née le [...] à [X] (Arménie), n'a pas la nationalité belge et n'est pas domiciliée à Jette.

4. Le 20 janvier 2020, elle sollicite, sous sa véritable identité, un titre de séjour sur la 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 (ci-après : la loi du 15 décembre 1980), en vue d'un regroupement familial avec son fils mineur, [G.], de nationalité belge. Elle est mise en possession d'une carte de séjour de membre de famille d'un citoyen de l'Union (« carte F »).

5. Le 29 décembre 2020, la cour d'appel de Bruxelles met à néant le jugement du tribunal francophone de première instance de Bruxelles du 10 avril 2018 et condamne la commune de Jette à inscrire la requérante dans les registres de la population sous sa véritable identité et en mentionnant qu'elle est de nationalité arménienne.

6. Le 30 juin 2021, la partie défenderesse adresse au bourgmestre de la commune de Jette un courrier l'invitant à procéder au retrait de la carte F de la requérante. Ce courrier constitue l'acte attaqué. Il est rédigé comme suit :

« Le 20 janvier 2020 l'intéressée reprise sous rubrique a introduit une demande de regroupement familial.

Cependant en faisant usage d'une fausse identité l'Intéressée a acquis la nationalité belge le 24 mai 2007.

La justice ne s'étant pas encore prononcée sur la levée de la nationalité belge, c'est en cette qualité que la demande de regroupement familial a été introduite. La loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne prévoyant pas ce cas de figure la procédure est caduque et l'acte qui en découle est inexistant Il y a lieu de considérer les Instructions de délivrance de carte du 4 mai 2020 comme nulle et non avenue.

Veillez par ailleurs procéder au retrait de la carte F. »

7. Le 22 juillet 2021, la requérante introduit une requête en suspension d'extrême urgence contre la décision entreprise. Par son arrêt n°258 754 du 27 juillet 2021, le Conseil rejette cette requête pour défaut d'extrême urgence.

II. Objet du recours

8. La requérante demande au Conseil de lui accorder le bénéfice du *pro deo* et d'ordonner l'annulation de la décision entreprise.

III. Recevabilité eu égard à la nature de l'acte attaqué

III.1. Thèse des parties

A. Note d'observations

9.1. Dans une première exception d'irrecevabilité, la partie défenderesse renvoie à l'article 39/1, §1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980. Elle estime que l'acte attaqué ne constitue pas une décision au sens de cet article. Elle renvoie sur ce point à l'interprétation de la notion de « décision » donnée par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Ainsi, elle rappelle qu'il faut entendre par « décision », « un acte juridique unilatéral à portée individuelle émanant d'une administration, qui fait naître des effets juridiques pour l'administré ou empêche que de tels effets juridiques ne naissent ».

9.2. En l'espèce, la partie défenderesse relève que le recours est dirigé contre un courrier adressé au Bourgmestre de Jette lui donnant instruction de retirer la carte F de la requérante.

La partie défenderesse est d'avis que ce courrier constitue une simple mesure d'exécution, laquelle n'est pas attaquant devant le Conseil. Le recours est donc, selon elle, dénué d'objet, voire d'intérêt et par conséquent, irrecevable.

B. Mémoire de synthèse

10.1. La requérante rappelle que selon l'article 39/1 de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil est compétent pour connaître des recours introduits à l'encontre des décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Elle renvoie aux travaux parlementaires relatifs à cette disposition dont il ressort qu'il faut entendre par décision ou acte administratif « un acte qui tend à créer des effets juridiques ou d'empêcher qu'ils se réalisent, autrement dit qui tend à apporter des modifications à une règle de droit ou une situation juridique ou empêcher une telle modification. Des actes matériels, des actes juridiques préparatoires, des avis, des mises en demeure, de simples mesures d'exécutions, des actes non définitifs,...ne pourront, par conséquent, pas être portés devant le Conseil ».

10.2. Elle affirme que l'acte attaqué est « un acte à portée individuelle, adopté en application de la loi du 15.12.1980 à laquelle il renvoie, qui modifie la situation juridique de la requérante en procédant au retrait du titre de séjour dont elle est titulaire ». Elle renvoie à l'historique des données du Registre National du 23 juillet 2021, versé au dossier administratif, qui indique sous le code « 246 » : « DC OE retrait CI » pour « décision Office des étrangers retrait carte d'identité ». Au vu de ces éléments, la requérante est d'avis que l'acte attaqué est bien une décision de la partie défenderesse.

III.2. Appréciation

11.1. La compétence du Conseil est établie par l'article 39/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, qui se lit comme suit :

« 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 ».

11.2. En ce qui concerne l'interprétation de la notion de « décision », contenue dans cet article, il convient de se référer au contenu qu'en donne la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat (Exposé des motifs du projet de loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, Doc. Parl., Chambre, 2005-2006, n° 2479/001, 83). Ainsi, il faut entendre par « décision » un acte juridique unilatéral à portée individuelle émanant d'une administration, lequel acte fait naître des effets juridiques pour l'administré ou empêche que de tels effets juridiques ne naissent (en ce sens, C.E., 1^{er} décembre 2017, n° 240.056 ; C.E., 13 juillet 2015, n° 231.935 ; C.E., 22 octobre 2007, n° 175.999). En d'autres termes, il s'agit d'un acte juridique individuel, qui tend à la modification d'une situation juridique existante ou, au contraire, à empêcher une telle modification (C.E., 22 août 2006, n° 161.910).

12. En l'espèce, il ne peut pas être raisonnablement contesté que la décision de retirer la carte F de la requérante modifie sa situation juridique en la privant du titre de séjour dont elle était titulaire. Cette décision a été prise en application de la loi du 15 décembre 1980 à laquelle le courrier du 30 juin 2021 fait d'ailleurs expressément référence. Une telle décision ressortit par conséquent à la compétence du Conseil du contentieux des étrangers.

13. Le Conseil relève, par ailleurs, qu'en dehors de courrier adressé par la partie défenderesse au Bourgmestre, il n'y a pas d'autre pièce matérialisant cette décision dans le dossier administratif. L'acte attaqué et a été notifié à la requérante. Indépendamment de la question de savoir si ce courrier est l'*instrumentum* de la décision en question ou n'est qu'une mesure d'exécution d'une décision prise antérieurement et absente du dossier administratif, il est constant que ce n'est que par sa notification à l'intéressée que celle-ci a pu en prendre connaissance. Cette notification a donc fait courir le délai de recours et il n'est pas soutenu que le recours aurait été introduit tardivement.

14. A suivre la partie défenderesse, ce courrier ne serait cependant pas la décision elle-même. Il faudrait alors considérer qu'une décision a été prise et que soit elle n'a pas été versée dans le dossier administratif, soit elle consisterait en une décision implicite, forcément non motivée en la forme.

Le Conseil n'aperçoit pas l'intérêt de la partie défenderesse à défendre un tel point de vue qui consiste, en réalité, à alléguer sa propre irrégularité. En toute hypothèse, un tel raisonnement ne peut pas conduire à priver la requérante de son droit à un recours effectif contre une décision qui lui fait grief.

15. La partie défenderesse ne peut pas être suivie non plus lorsqu'elle semble considérer, à l'audience, que la décision de délivrer une carte F était entachée d'une telle irrégularité qu'elle devait être considérée comme inexistante, en sorte que le courrier du 30 juin 2021 ne ferait que tirer les conséquences de cette inexistante. En effet, quelle qu'ait pu être l'irrégularité entachant une décision, dès lors qu'elle fait naître des droits, comme c'est le cas en l'espèce, son retrait ne peut se faire que par une autre décision dont la légalité doit pouvoir être soumise au contrôle d'un juge. Admettre le contraire reviendrait à créer une situation d'insécurité juridique, sinon d'arbitraire.

16. En conclusion, le Conseil constate que le seul document matérialisant la décision de retrait de la carte F de la requérante est le courrier du 30 juin 2021 précité. Ce document contient une motivation et, bien que n'étant pas formellement adressé à la requérante, il lui a été notifié et a eu pour effet direct de modifier sa situation juridique. Il s'agit donc bien d'une décision individuelle au sens de l'article 39/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980.

L'exception est rejetée.

IV. Recevabilité *ratione personae*

IV.1. Thèse des parties

A. Note d'observations

17. La partie défenderesse soulève une seconde exception d'irrecevabilité. Elle relève que la requérante existe dans les registres de la population sous deux alias : l'un de nationalité arménienne et le second de nationalité belge. Or, aux termes de l'article 39/56, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, les recours visés à l'article 39/2 peuvent être portés devant le Conseil « par l'étranger justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Par « étranger », l'article 1^{er}, 1^o de la loi précitée entend : « quiconque ne fournit pas la preuve qu'il possède la nationalité belge ». En l'espèce, elle soutient que la requérante est de nationalité belge et que le recours est irrecevable.

B. Mémoire de synthèse

18. Quant à la nationalité de la requérante, celle-ci déclare prendre acte du fait que la partie défenderesse, Etat belge, la reconnaît comme une de ses nationaux. Elle estime qu'elle n'a en effet pas pu perdre la nationalité belge en application de l'article 23 du Code de la nationalité belge, lequel prévoit que :

« Art. 23. §1^{er}. Les belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un auteur ou adoptant belge au jour de leur naissance et les Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11 peuvent être déchus de la nationalité belge :

1° s'ils ont acquis la nationalité belge à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations, par faux en écriture et/ou utilisation de documents faux ou falsifiés, par fraude à l'identité ou par fraude à l'obtention du droit de séjour ».

Elle constate que « cette disposition vise explicitement la fraude à l'identité tout en précisant que, même en cas de fraude à l'identité, seule une déchéance peut être prononcée, par la cour d'appel, dans un délai strict ». Or, « tel n'a pas été le cas en l'espèce ».

Elle relève que dans son arrêt du 17 décembre 2020, la cour d'appel de Bruxelles ne s'est pas prononcée sur l'article 23 précité en jugeant que :

« la cour constate que la véritable nationalité de Mme [L. M.] est la nationalité arménienne ainsi qu'il résulte de son acte de naissance et de son passeport. Il n'y a donc pas lieu, à ce stade, de rectifier sa nationalité dans les registres de l'état civil. Il serait au contraire inexacte de mentionner dans les registres qu'elle est de nationalité belge, alors qu'elle ne l'est pas ».

La requérante estime donc qu'elle a acquis la nationalité belge et qu'elle la possède toujours.

C. Audience

19. A l'audience, la partie requérante expose que si le Conseil pouvait dire pour droit qu'elle est de nationalité belge, cela réglerait son problème de séjour et lui permettrait de récupérer des documents d'identité belges sous sa véritable identité, ce qui priverait effectivement d'intérêt son recours. Elle doute cependant que tel soit le but réellement poursuivi par la partie défenderesse.

IV.2. Appréciation

20. Il ressort de l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 17 décembre 2020 que la véritable identité de la requérante est celle qu'elle utilise dans le présent recours et que sa véritable nationalité est la nationalité arménienne. Contrairement à ce que semblent croire les parties, le Conseil n'a aucune compétence pour se prononcer sur l'identité et la nationalité de la requérante et doit donc s'en tenir à ce qui a été jugé par la cour d'appel, à savoir que l'identité de la requérante est Madame L.M. de nationalité arménienne.

21. Il s'ensuit que, la requérante est de nationalité arménienne et remplit les conditions pour introduire un recours en annulation devant le Conseil.

L'exception est rejetée.

V. Première branche du premier moyen

V.1. Thèse des parties

A. Requête

22. La requérante prend un premier moyen de : « l'absence de base légale et de la violation de l'article 62, § 2, de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

23. Dans une première branche, elle dénonce une motivation « obscure » qui viole l'article 62, § 2, de la loi du 15 décembre 1980. En raison du caractère « abscons » de la motivation, la requérante estime qu'elle « ne pourra dans la suite des moyens qu'en proposer des interprétations ».

Elle s'interroge sur l'affirmation mentionnée dans la décision attaquée, selon laquelle « *La justice ne s'[est] pas encore prononcée sur la levée de la nationalité belge* ». Elle formule notamment les questions suivantes : « De quelle justice s'agit-il ? La partie adverse considère-telle que le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, qui a rendu son jugement le 10.4.2018 et jugé que la requérante n'était pas belge, ne tombe pas sous le vocable de « Justice » ? Pourquoi la décision entreprise n'en tient-elle pas compte ? ». Elle relève également que « tout comme le tribunal de première instance, la cour d'appel a jugé que la requérante n'était pas de nationalité belge ».

B. Note d'observations

24. La partie défenderesse rappelle que « [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 tenue d'explicitier les motifs de ses 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 ». Tel est le cas en l'espèce, selon elle.

25. Elle estime, en substance, que c'est à juste titre qu'il a été considéré dans la décision attaquée que la requérante a introduit sa demande de séjour en qualité de belge et que par conséquent, elle n'avait pas intérêt à introduire une demande de regroupement familial puisqu'il faut être un « étranger » au sens de la loi du 15 décembre 1980. Elle ajoute que même si la requérante est également inscrite sous sa nationalité arménienne dans le registre de la population, elle l'est également sous la nationalité belge et n'a donc aucun intérêt à introduire une demande de regroupement familial.

Elle précise que la décision d'octroyer une carte F est entachée d'une irrégularité telle qu'il y a lieu de la tenir pour inexistante puisque la requérante est inscrite comme Belge dans le registre de la population au moment de l'introduction de sa demande et au moment où la décision a été prise. La requérante n'était donc pas fondée à introduire une demande de regroupement familial.

V.2. Appréciation

26. Conformément à l'article 62, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, « les décisions administratives sont motivées. Les faits qui les justifient sont indiqués sauf si des motifs intéressant la sûreté de l'Etat s'y opposent ».

27. Le Conseil rappelle que, dans le cadre du contrôle de légalité, il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle n'a pas donné desdits faits une interprétation qui procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

28.1. En l'espèce, la motivation de la décision attaquée part du postulat suivant : « La justice ne s'étant pas encore prononcée sur la levée de la nationalité belge, c'est en cette qualité que la demande de regroupement familial a été introduite ». Or, il ressort du jugement du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 10 avril 2018 que Madame [L. M.] n'a pas la nationalité belge. Ce jugement a été rendu avant l'introduction de la demande de regroupement familial par la requérante et avant l'adoption de la décision attaquée. De plus, l'arrêt de la cour d'appel prononcé le 17 décembre 2020 constate que la véritable nationalité de Madame [L. M.] est la nationalité arménienne. La partie défenderesse ne pouvait donc pas, sans commettre une erreur de fait manifeste déclarer, le 30 juin 2021, que « la justice ne [s'était] pas encore prononcée ».

28.2. En outre, le Conseil constate que la requérante a introduit sa demande de regroupement familial sous sa véritable identité et en qualité d'Arménienne et non de Belge. Il a d'ailleurs été jugé qu'effectivement, elle n'est pas Belge. De ce point de vue aussi, la décision repose sur une erreur manifeste tant en fait qu'en droit.

28.3. Il ressort, par ailleurs, des développements de l'arrêt de la cour d'appel qu'il « n'est plus contesté que les données qui étaient reprises au registre de la population étaient inexactes, en tout cas en ce qui concerne les nom, prénom, lieu et date de naissance puisque la commune de Jette a actuellement accepté d'inscrire l'appelante sous [sa véritable identité] » et que « la rectification a donc déjà été opérée ». La cour n'a cependant pas fait droit à la demande de la requérante de rectifier sa nationalité et de l'inscrire en qualité de Belge, sa véritable nationalité étant la nationalité arménienne. Il s'ensuit qu'à la date de cet arrêt, la requérante était inscrite dans les registres de la population sous sa véritable identité et en tant qu'Arménienne. La partie défenderesse ne peut donc pas être suivie lorsqu'elle semble considérer que cette rectification créerait une double identité et une double nationalité dans le chef de la requérante.

29. Partant, en fondant sa motivation sur des éléments de fait et de droit inexacts, la partie défenderesse a commis une erreur manifeste d'appréciation. Le moyen est fondé dans cette mesure, ce qui suffit à entraîner l'annulation de la décision attaquée.

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

Article unique.

La décision de retrait de la carte F, prise le 30 juin 2021, est annulée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatre octobre deux mille vingt et un par :

M. S. BODART,

premier président,

M. P. MATTA,

greffier.

Le greffier,

Le président,

P. MATTA

S. BODART