

CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS

26 novembre 2008

n° 19.331

X c / État belge

Siège : M. S. Bodart, prés.

Plaid : Me M. Alye et Me D. Belkacemi loco Me D. Matray, avocats

Demande d'établissement – Mauritanien conjoint de Belge – Refus d'établissement avec OQT – Absence de document d'identité valable – Demande d'annulation au CCE avec réformation – Rappel des compétences du CCE – Demande de réformation irrecevable – Demande d'annulation recevable – Violation des formalités substantielles – Défaut de motivation – Preuve de l'identité – Circulaire ministérielle 21/10/02 – Jurisprudence CJCE, 25/07/2002, MRAX c/ E.B. – Art. 8, CEDH - Document émanant d'autorités nationales muni d'une photo – Autres preuves d'identité – Motivation insuffisante – Annulation.

Le refoulement est disproportionné et, partant, interdit si le ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un ressortissant belge, est en mesure de prouver son identité.

La preuve de l'identité peut être rapportée autrement que par la production d'un document émanant de ses autorités nationales, et muni d'une photo permettant de l'identifier.

L'obligation de motivation impose que soit justifié en quoi les documents produits ne permettent pas d'établir à suffisance l'identité du requérant.

Vu la requête introduite le 3 mars 2008 par Monsieur X, de nationalité mauritanienne, tendant à «l'annulation et partant la réformation, en vertu des articles 39/1, § 1, 39/78 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers de la décision de refus d'établissement avec ordre de quitter le territoire, prise par le délégué du Ministre de l'Intérieur en date du 22 janvier 2008 mais notifiée le 31 janvier 2008 »,

(...)

1. Les faits de la cause

1.1. Le requérant est arrivé en Belgique en août 2000. Le 11 août de cette même année il a introduit une demande d'asile qui est déclarée irrecevable par la partie défenderesse.

Le 30 août 2001, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a pris une décision confirmative de refus de séjour à l'égard du requérant.

Le 19 avril 2005, la procédure d'asile s'est clôturée par un arrêt du Conseil d'État statuant sur les précédents refus.

Parallèlement à sa demande d'asile, le requérant a introduit le 15 décembre 2003, une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'ancien article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980.

Le 4 octobre 2007, cette demande a fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité prise par la partie défenderesse.

Le 28 décembre 2007, il a introduit une demande d'établissement en tant que conjoint de Belge.

1.2. En date du 22 janvier 2008, la partie défenderesse a pris à son égard une décision de refus d'établissement avec ordre de quitter le territoire

Cette décision qui constitue l'acte attaqué est motivée comme suit:

« MOTIF DE LA DECISION

Ne remplit pas les conditions pour bénéficier du droit d'établissement en tant que conjoint de Belge: l'intéressé n'a pas établi valablement son identité. En effet, il n'a produit aucun document d'identité lors de l'introduction de sa demande d'établissement.

Non application de l'article 43, 3° de la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour; l'établissement et l'éloignement des étrangers;

Art 2; 41 al 2 et 42 al 1 de la loi du 15/12/80

Art 43; 61 de l'AR du 08/10/81, modifié par l'AR du 12/06/98 + art 3, point 3 de la directive 64/221/CEE du Conseil de la CEE

Art 3, al 2; art 4, 1° et 3° C. de la Directive 68/360/CEE»

2. Question préalable

2.1. La partie requérante sollicite la réformation de la décision attaquée. Le Conseil ne peut que rappeler qu'il est une juridiction administrative au sens de l'article 161 de la Constitution, dont la composition, le fonctionnement et les compétences sont régies par la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers (ci-après, la loi).

S'agissant de ses compétences, l'article 39/2, § 1er, de la loi précitée, dispose comme suit:

« § 1er. Le Conseil statue, par voie d'arrêts, sur les recours introduits à l'encontre des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Le Conseil peut: 1° confirmer ou réformer la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides; 2° annuler la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides soit pour la raison que la décision attaquée est entachée d'une irrégularité substantielle qui ne saurait être réparée par le Conseil, soit parce qu'il manque des éléments essentiels qui impliquent que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation visée au 1° sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires. Par dérogation à l'alinéa 2, la décision visée à l'article 57/6, alinéa 1er; 2° n'est susceptible que d'un recours en annulation visé au § 2. », tandis que le § 2 de cette même disposition précise: « § 2. Le Conseil statue en annulation, par voie d'arrêts, sur les autres recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ».

2.2. Il s'impose dès lors de constater qu'étant saisi d'un recours en annulation tel que celui formé par la partie requérante, le Conseil n'exerce son contrôle que sur la seule légalité de l'acte administratif attaqué et ne dispose d'aucune compétence pour réformer cet acte en y substituant une décision reflétant sa propre appréciation des éléments du dossier.

2.3. Le recours est dès lors irrecevable en ce qu'il sollicite la réformation de l'acte attaqué.

3. Examen des moyens d'annulation

3.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des formalités substantielles, prescrites à peine de nullité, de l'excès et du détournement de pouvoir, de la violation des articles 40, § 6 et 62 de la loi du 15 décembre 1980, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que du principe général de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation.

3.1.1. Dans une première branche, la partie requérante estime que la décision attaquée n'est pas valablement motivée dans la mesure où elle se fonde sur le seul motif que le requérant n'a pas pu établir son identité. Elle estime que le requérant, dans le cadre de sa demande d'autorisation de mariage, a produit suffisamment de pièces pour démontrer son identité de sorte que la partie défenderesse ne pouvait opposer au requérant l'absence de documents d'identité.

3.1.2. Dans une seconde branche, le requérant estime que son identité n'a jamais été remise en cause dans le cadre de sa procédure d'asile de sorte que celle-ci n'est plus à remettre en cause aujourd'hui.

3.1.3. Dans une troisième branche, la partie requérante soutient que le refus d'établissement avec ordre de quitter le territoire constitue une violation de l'article 8 de la CEDH au motif que la partie défenderesse a incontestablement

violé le droit au respect de sa vie familiale. La partie requérante considère encore que la motivation de l'acte est inadéquate dans la mesure où elle ne tient pas compte de tous les éléments de sa situation.

4. Discussion

4.1. Sur les première et seconde branches du moyen, le Conseil rappelle que dans l'arrêt du 25 juillet 2002 (C-459/99 - « MRAX »), la Cour de Justice des Communautés européennes a estimé que le droit communautaire doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise pas un État membre « à refuser de délivrer un titre de séjour et à prendre une mesure d'éloignement à l'encontre du ressortissant d'un pays tiers, qui est en mesure de rapporter la preuve de son identité et de son mariage avec un ressortissant d'un État membre, au seul motif qu'il est entré irrégulièrement sur le territoire de l'État membre concerné » (§ 80).

4.1.1. Dans une circulaire du 21 octobre 2002, faisant suite à cet arrêt (relative à la demande de séjour ou d'établissement dans le Royaume introduite sur la base de l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980, par les membres de la famille d'un ressortissant d'un État membre de l'Espace économique européen (E.E.E.) ou d'un Belge, qui ne sont pas en possession des documents requis pour leur entrée sur le territoire belge, M.B., 29.10.2002), le Ministre de l'Intérieur a indiqué la manière dont certaines des dispositions légales et réglementaires relatives à ces membres de famille doivent être interprétées, à la lumière du principe de proportionnalité utilisé par la Cour de Justice dans cet arrêt, et a précisé que, même si celui-ci ne vise que le conjoint d'un ressortissant d'un État membre de l'E.E.E., son interprétation s'applique également aux membres de la famille d'un Belge visés à l'article 40, § 6, de la même loi (cf. point 1).

4.1.2. En ce qui concerne la preuve de l'identité de ces membres de famille, cette circulaire indique qu'elle est établie par la production d'un passeport national, ou d'un titre de voyage en tenant lieu, en cours de validité ou non, mais ne restreint pas cette preuve à ces seuls documents puisqu'en leur absence, elle prévoit que ce n'est que le cas échéant qu'une décision de refus sera prise par le Ministre ou son délégué (cf. point 3).

4.2. Il n'est pas contesté en l'espèce que le requérant rapporte la preuve de son mariage. En revanche, la décision attaquée fait grief au requérant de ne pas rapporter la preuve de son identité. Tel est l'objet premier du litige soumis au Conseil.

4.2.1. La partie requérante soutient qu'elle établit à suffisance son identité par la production de divers documents, à savoir: une copie intégrale de son acte de naissance; une attestation de nationalité; un certificat de nationalité; un certificat de non mariage; un certificat de célibat et un certificat de coutume. Elle fait valoir à cet égard que ces documents ont été jugés suffisants pour établir son identité devant l'Officier de l'État civil de la commune d'Ixelles qui a célébré son mariage. Elle ajoute que son identité a été tenue pour établie par les autorités belges dans le cadre de l'examen de sa demande d'asile.

4.2.2. La partie adverse insiste sur le fait que la partie requérante n'a produit aucun document émanant de ses autorités nationales qui soit muni d'une photo permettant de l'identifier lors de sa demande d'établissement, en sorte qu'il ne serait pas possible de vérifier si elle est bien la personne mentionnée sur l'acte de mariage. La partie requérante répond à cela que des photographies d'elle ont été prises dans le cadre de sa procédure d'asile, qui permettaient à la partie adverse de vérifier qu'il s'agissait bien de la même personne qui introduisait une demande d'établissement.

4.3. La question débattue par les parties revient donc à déterminer si la preuve de l'identité du requérant ne peut être rapportée que par la production d'un « document émanant de ses autorités nationales et munie [sic] d'une photo permettant de l'identifier ».

4.3.1. Dans son arrêt C-459/99 précité, la Cour de Justice des Communautés européennes a également indiqué qu'«en l'absence de carte d'identité ou de passeport en cours de validité, documents qui permettent à leur titulaire d'apporter la preuve de son identité et de sa nationalité (voir en ce sens, notamment, arrêt du 5 mars 1991, Giagounidis, C-376/89 (...)), l'intéressé ne peut pas, en principe, valablement prouver son identité et, partant, ses attaches familiales» (§ 58).

4.3.2. Il importe toutefois de relever, en premier lieu, que cette réserve visait expressément l'hypothèse d'une personne qui veut entrer sur le territoire communautaire sans être porteur d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité et que la Cour ne l'a pas réitérée de manière identique lorsqu'elle a répondu à la question qui lui était posée au regard de la possibilité d'éloigner le ressortissant d'un pays tiers qui s'est marié en Belgique alors qu'il était en séjour illégal, se contentant dans ce cas d'indiquer que le demandeur doit être « en mesure de rapporter la preuve de son identité ».

4.3.3. Il convient ensuite de noter que l'usage par la Cour de la locution adverbiale « en principe » indique qu'elle n'exclut nullement que des exceptions puissent exister à la règle et que des personnes puissent, dans certains cas, établir leur identité par d'autres moyens. Telle est également la signification qui se dégage de la référence qu'elle fait à l'arrêt C-376/89, cet arrêt ayant pour portée d'énoncer qu'une carte d'identité en cours de validité constitue une preuve suffisante de l'identité et de la nationalité. La cour a d'ailleurs tiré les conséquences logiques de son raisonnement en énonçant plus loin qu'un État membre ne peut pas refouler à la frontière un ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un ressortissant d'un État membre, qui tente de pénétrer sur son territoire sans disposer d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ou, le cas échéant, d'un visa, lorsque ledit conjoint est en mesure de prouver son identité ainsi que le lien conjugal et s'il n'existe pas d'éléments de nature à établir qu'il représente un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique au sens des articles 10 de la directive 68/360 et 8 de la directive 73/148 (arrêt cité, § 62).

4.3.4. Enfin, par l'usage de l'adverbe « partant », qui exprime un rapport de cause à conséquence, la Cour fait clairement reposer l'exigence de rapporter la preuve de son identité sur la nécessité de pouvoir vérifier la réalité des attaches familiales du demandeur.

4.4. Le Conseil rappelle l'importance que tant le législateur communautaire que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans son article 8 attachent à la protection de la vie familiale. Il rappelle aussi que le refoulement est, en tout état de cause, disproportionné et, partant, interdit si le ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un ressortissant d'un État membre, est en mesure de prouver son identité ainsi que le lien conjugal et s'il n'existe pas d'éléments de nature à établir qu'il représente un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique (arrêt cité § 61). Le même raisonnement peut être tenu lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, non d'un refoulement mais d'une mesure d'éloignement d'une personne qui se trouve déjà sur le territoire belge.

4.5. Dans le présent cas d'espèce, il a déjà été relevé que la réalité du mariage n'est pas mise en cause par la décision attaquée, mais bien la capacité du requérant à établir son identité. La partie adverse soutient cependant, avec pertinence, dans sa note d'observation que les deux questions sont liées, l'établissement de l'identité du requérant constituant la condition nécessaire pour vérifier s'il est bien la personne mentionnée sur l'acte de mariage.

4.6. Le requérant n'est pas en possession d'un passeport, ou d'un titre de voyage en ' tenant lieu, ou d'une carte d'identité nationale, ce qu'il ne conteste pas. Il ne peut donc prouver son identité par ce biais. Force est toutefois de constater que la partie adverse reste en défaut d'expliquer dans sa décision en quoi les nombreux autres documents d'identité produits par le requérant, qui est par ailleurs connu des autorités belges depuis le 11 août 2000, date à laquelle il a introduit une demande d'asile dans le Royaume, ne permettent pas d'établir à suffisance tant son identité que la circonstance qu'il est bien la personne mentionnée sur l'acte de mariage. La motivation de la décision attaquée est à cet égard insuffisante.

4.7. Le moyen est fondé en ce qu'il est pris d'une violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen qui, à les supposer fondées, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS DÉCIDE :**

Article unique

La décision de refus d'établissement avec ordre de quitter le territoire prise à l'égard du requérant le 22 janvier 2008 est annulée.