CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 144.175 du 4 mai 2005

A. 162.114/22.953

En cause : **1. XXX**
2. YYY
agissant en leur nom propre et
en qualité de représentants légaux
de leurs filles mineures
1. A.
2. M.,
ayant élu domicile chez
Me D. ANDRIEN, avocat
quai Godefroid Kurth 12
4020 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e^ CHAMBRE SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite selon la procédure d'extrême urgence le 29 avril 2005 par XXX et YYY, tant en leur nom personnel qu'en leurs qualités de représentants légaux de leurs filles mineures A. et M., tous de nationalité XXX, qui tend à la suspension de l'exécution de la décision du 19 avril 2005 notifiée par l'ambassade de Belgique à A. le 27 avril 2005, refusant le visa que le premier requérant a sollicité pour lui-même et ses deux filles;

Vu la demande de mesures provisoires introduite simultanément par les mêmes requérants selon la procédure d'extrême urgence;

Vu le recours en annulation introduit simultanément par les mêmes requérants;

Vu le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 2 mai 2005 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 3 mai 2005 à 14 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me D. ANDRIEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me E. DERRIKS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

YYY, la deuxième requérante, est arrivée en Belgique en 2002 et a obtenu la reconnaissance de la qualité de réfugié par décision de la Commission permanente de recours des réfugiés du 27 juillet 2004. XXX, le premier requérant, était à ce moment détenu en XXX. Dans le courant du mois de janvier 2005, son avocat a informé les autorités diplomatiques et consulaires belges en T. que son client comptait profiter d'un congé pénitentiaire pour quitter XXX avec ses deux filles, sous le couvert d'un passeport d'emprunt, et leur demander un visa pour regroupement familial. Effectivement, le deuxième requérant s'est présenté à l'ambassade belge à A. le 14 février 2005 et y a demandé un tel visa le 22 février, dans les conditions annoncées. Cette demande a été rejetée par la décision attaquée, prise le 19 avril et notifiée le 27, dans les termes suivants:

> « Les requérants ne peuvent se prévaloir des dispositions concernant le "regroupement familial" prévues par l'art. 10 1 4 de la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;
>
> En effet, la demande de visa de regroupement familial introduite le 22.2.2005 à l'Ambassade de Belgique à A. au nom de F. né le 6.3.1959 et des enfants J. et K. nés le 30.5.1993 car l'intéressé a utilisé un passeport d'emprunt.
>
> Il déclare en effet, s'appeler XXX né le 26.7.1959 et que ...(illisible) "déclare" enfants se nomment A. et M. nés le 31/8/1995 (jumelles). La personne qu'ils désirent rejoindre à savoir la soi-disant épouse et mère Mme YYY reconnue réfugié en Belgique n'a jamais déclaré ses filles dans le dossier administratif de l'Office des Etrangers;
>
> De plus, ils n'apportent aucun document prouvant son identité réelle, son lien matrimonial et les liens de filiation avec YYY née le 7.9.1961; la soi-disant épouse de l'intéressé et mère des enfants;
>
> Dès lors, ils nous est impossible de vérifier la véritable identité des requérants par rapport à la personne à rejoindre YYY née le 7.9.1961 ni le lien matrimonial et de filiation;
>
> Par ailleurs, le requérant a introduit sa demande profitant d'un congé pénitentiaire de 3 jours lui ayant permis de quitter YYY et d'entrer illégalement en T. où il n'a pas demandé l'asile politique. Les autorités belges n'ont pas connaissance des motifs de son emprisonnement de sorte qu'elle ne peut (*sic*)

évaluer le risque de compromettre l'ordre public belge si le requérant devait se voir délivrer le visa.

Par conséquent, le visa est refusé.»

Sur la demande de suspension:

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de bonne administration, des articles 10, alinéa 1er, 4° et 62 de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 47 du Code civil, de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 9.1 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant; qu'ils développent ce moyen comme suit:

« *(Première branche)* La partie adverse invoque comme premier motif de refus que Mme YYY n'aurait jamais déclaré ses filles dans le dossier administratif de l'Office des étrangers.

Il a été démontré ci avant que tout au long de la procédure d'asile, Mme YYY avait bien précisé l'existence tant de son mari que de ses deux filles jumelles restés au pays. De plus cette information avait été clairement donnée dans le mail adressé à l'ambassade le 25 février 2005.

(Deuxième branche) La partie adverse invoque un second motif de refus: M. XXX n'apporterait aucun document prouvant son identité réelle, son lien matrimonial et les liens de filiation avec Mme YYY.

Alors qu'il a produit une carte d'identité où non seulement son nom est mentionné, mais également celui de son épouse et de ses quatre enfants.

A nouveau cette information avait été donnée à la partie adverse par courrier du 15 février 2005.

En méconnaissance du principe de bonne administration, la partie adverse semble vouloir s'en tenir à l'identité reprise au passeport d'emprunt, alors que les requérants produisent un document d'identité non argué de faux qui mentionne expressément non seulement leurs identités respectives mais également les liens de filiation et de mariage.

Suivant l'article 47 du Code civil:

" Tout acte de l'état civil des Belges et des étrangers, fait en pays étranger, fera foi, s'il a été rédigé dans les formes usitées dans le dit pays."

L'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 ne contient pas de dispositions réglant le mode de preuve de la filiation d'une personne qui demande le regroupement familial (...).

Le document d'identité produit et les déclarations constantes de Mme YYY dans le cadre de sa procédure d'asile établissent à suffisance ses liens familiaux avec son mari et ses deux filles jumelles.

(Troisième branche) La partie adverse invoque un dernier motif de refus: elle n'aurait pas connaissance des motifs pour lesquels Monsieur XXX a été emprisonné de sorte qu'elle ne peut évaluer le risque qu'il compromette l'ordre public belge s'il devait se voir délivrer un visa.

Si elle ne peut l'évaluer ce risque, elle ne peut donc l'invoquer comme motif de refus en le tenant pour acquis, tandis les raisons de la détention de son mari ont longuement été exposés par Mme YYY à la partie adverse, au CGRA et à la CPRR, ainsi qu'il a été exposé ici avant: ils sont liés au militantisme politique de Mme YYY et sont totalement étrangers à toute atteinte à l'ordre public.

A supposer que la partie adverse dispose d'éléments concrets susceptibles d'établir que le requérant pourrait compromettre l'ordre public belge, *quod non*, encore n'est-ce pas là un motif de refus du bénéfice du regroupement familial prévu à l'article 10 précité. Et à tout le moins, les deux filles de la requérante y sont-elles totalement étrangères.

(Quatrième branche) L'acte attaqué porte atteinte de façon disproportionnée et non justifiée au respect de la vie privée et familiale des requérants.»

Considérant qu'il ressort des pièces déposées devant le Conseil d'Etat que lors de son audition à l'Office des étrangers, la requérante a déclaré qu'elle avait quatre enfants, dont deux jumelles nées le 1er septembre 1994 et nommées A. et M.; que le premier motif critiqué est erroné; qu'en cette branche, le moyen est sérieux;

Considérant que si le requérant a utilisé un passeport d'emprunt pour passer la frontière et qu'il l'a probablement exhibé à l'ambassade de Belgique en T., il n'est pas allégué qu'il ait jamais tenté de se faire passer pour le titulaire de ce document aux yeux des autorités belges; qu'il produit la traduction certifiée fidèle d'une carte d'identité XXX au nom de XXX, qui correspond au nom que la requérante a déclaré comme étant celui de son mari; que la très large concordance qui existe entre les déclarations faites par la requérante au cours de la procédure d'asile, celles faites par le requérant aux autorités diplomatiques belges à A., et les documents produits constituent des présomptions précises et concordantes que les relations familiales existant entre les quatre requérants sont bien celles qu'ils affirment; que le deuxième motif critiqué ne peut justifier l'acte attaqué; qu'en cette branche, le moyen est sérieux;

Considérant que dans une lettre du 25 février 2005, l'avocat des requérants a écrit à la partie adverse que le requérant court le «risque d'être à nouveau emprisonné pour des motifs politiques identiques à ceux qui ont justifié l'octroi de l'asile à son épouse»; qu'aucun document faisant état de poursuites pour d'autres motifs ne figure au dossier; que le troisième motif critiqué ne peut justifier l'acte attaqué; qu'en cette branche, le moyen est sérieux;

Considérant que l'acte attaqué empêche les requérants de mener une vie familiale normale, sans que l'on aperçoive à laquelle des circonstances mentionnées à l'article 8.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales les éléments invoqués pour justifier cette immixtion dans la vie privée et familiale des requérants elles peuvent se rattacher; qu'en cette branche, le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable au sujet duquel il s'exprime comme suit:

« Aux termes de l'article 10.4° de la loi du 15 décembre 1980, les requérants sont de plein droit admis au séjour de plus trois mois dans le royaume. L'acte attaqué les prive de l'exercice de ce droit.

Il constitue en outre une ingérence dans la vie privée et familiale des requérants, que ne justifie aucune des circonstances énumérées à l'alinéa 2 de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...)

L'acte attaqué va également à l'encontre de l'obligation de comportement inscrit à l'article 9.1 de la Convention du 20 novembre 1989 relatif aux droits de l'enfant: "les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré", disposition qui doit guider l'action des pouvoirs publics quand bien même elles ne formulent pas de règle directement applicable.

Le père et ses deux filles sont arrivés à A. le 13 février 2005 et se sont présentés le 14 février 2005 pour se voir délivrer un visa. Après intervention de leur conseil un rendez-vous leur fut fixé le 21 février 2005 et la demande fut finalement enregistrée. Depuis le 13 février 2005, ils se trouvent à l'hôtel B. où ils partagent tous les trois une petite chambre au coût de 35 $ la nuit. Pour assurer leur subsistance, Mme YYY leur a déjà envoyé plus de 1000 € alors qu'elle-même émarge au cpas et se trouve dans l'impossibilité de s'acquitter de son loyer depuis le mois de mars pour cette raison.

Ce qui la stresse énormément, car elle ne veut pas avoir de dette envers son propriétaire. Cependant, elle n'a pas le choix contenu (lire *compte tenu*) de la situation particulièrement difficile vécue par son mari et ses deux filles à A..

M. XXX, qui a été incarcéré pour raisons politiques depuis novembre 2002, est lui aussi psychologiquement déstabilisé puisqu'il éprouve une forte crainte d'être refoulé vers XXX par les autorités T. (M. C. de l'ambassade lui a en effet fait savoir que sur base du faux passeport présenté, il pouvait le livrer aux autorités turques, voire même aux autorités XXX); à tel point qu'il refuse de sortir de la chambre d'hôtel si ce n'est pour se rendre à l'ambassade. Cela fait donc maintenant plus de deux mois que le père et ses deux filles vivent dans une petite chambre d'hôtel dont ils ne sortent que pour se nourrir.

La situation psychologique et physique des deux jeunes filles est également très précaire est très préoccupante: elles ont perdu plus de sept kilos. Pour rappel, celles-ci sont séparées de leur mère depuis plus de deux ans, tandis que leur père était emprisonné pour raisons politiques. Elles doivent être à même de poursuivre leur scolarité et de vivre harmonieusement avec leurs mère et sœurs établies en Belgique»;

Considérant que ce risque de préjudice grave difficilement réparable doit être tenu pour vraisemblable;

Considérant que les conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué sont remplies;

Considérant que les requérants s'expliquent comme suit sur le recours à la procédure d'extrême urgence:

« La décision a été notifiée le 27 avril 2005 et le recours est introduit le 29 avril 2005.

Les requérants ont donc fait toute diligence pour saisir Votre Conseil.

L'extrême urgence est établie par le fait que le préjudice causé par l'acte attaqué perdure et s'aggrave quotidiennement (...).

Il peut être tenu pour acquis que le recours à la procédure ordinaire ne permettrait pas de mettre fin dans des conditions dignes d'un État démocratique aux violations des droits fondamentaux des requérants que provoque le maintien de l'acte attaqué (...).

Mme YYY ne pourra plus à bref délai faire face aux frais de logement de son époux et de ses deux filles à A., et à supposer même qu'elle puisse le faire, leurs conditions de vie sont à ce point précaires qu'elles ne pourraient perdurer

durant l'examen d'un recours ordinaire sans que ne soit gravement affecté leur droit fondamental au respect de la dignité humaine. Ainsi que le relève l'Etat belge lui même, le législateur de 1991, tout en supprimant l'effet suspensif automatique du recours au Conseil d'Etat, a sauvegardé le caractère effectif dudit recours en introduisant par la même occasion la procédure d'extrême urgence, "rétablissant ainsi le juste équilibre entre deux valeurs fondamentales de la Convention: la bonne administration de la justice et le délai raisonnable des procédures, d'une part, et l'effectivité de la protection juridictionnelle, de l'autre".

La jurisprudence établie par votre conseil dans ses arrêts du deux mars 2005 ne peut trouver à s'appliquer dès lors que l'acte attaqué ne comporte aucune mesure d'éloignement mais au contraire a pour effet d'empêcher l'arrivée des requérants sur le territoire.»

Considérant que l'acte attaqué a pour effet immédiat de tenir les premier, troisième et quatrième requérants éloignés de la Belgique et de la deuxième requérante; que, par l'interdiction qu'il impose aux compagnies aériennes de les amener en Belgique, il produit cet effet sans qu'il soit concevable de recourir à une forme de contrainte; qu'en outre, il semble que les requérants précités soient en situation de séjour irrégulière en T. et risquent d'être renvoyés en XXX par les autorités de ce pays; que nonobstant l'absence de toute mesure de contrainte, dans les circonstances de l'espèce, l'imminence du risque doit être tenue pour établie; qu'elle justifie le recours à la procédure d'extrême urgence; que, par ailleurs, les requérants ont fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat à bref délai;

Sur la demande de mesures provisoires:

Considérant que les requérants demandent que les mesures provisoires suivantes soient ordonnées:

«1. Délivrance dans les 5 jours de l'arrêt à intervenir des visas de regroupement familial à Monsieur XXX et à ses deux filles jumelles, sous peine d'une astreinte de 1000 € par jour de retard et par infraction.

2. A titre subsidiaire, délivrance dans les 5 jours de l'arrêt à intervenir des visas ou des laisser passer valables trois mois à Monsieur XXX et à ses deux filles jumelles, sous peine d'une astreinte de 1000 € par jour de retard et par infraction.

3. Condamnation de la partie adverse à inscrire la demande de regroupement familial qu'introduiront Monsieur XXX et ses deux filles jumelles lors de leur arrivée en Belgique et à leur délivrer les documents ad hoc, sous peine d'une astreinte de 1000 € par jour de retard et par infraction.

4. Condamnation de la partie adverse à faire procéder à ses frais à un test ADN des deux enfants, dans l'hypothèse où elle maintiendrait ses doutes quant à leur filiation avec Mme YYY et Monsieur XXX, sous peine d'une astreinte de 1000 € par jour de retard et par infraction.»

Considérant que les requérants exposent comme suit la nécessité de ces mesures:

« La suspension de l'acte attaqué dans l'extrême urgence n'impliquera pas automatiquement le retour de M. XXX et ses deux filles en Belgique pour y rejoindre le reste de leur famille.

Une situation d'attente doit être aménagée afin que la demande de regroupement familial puisse se dérouler de façon sereine, dans des conditions respectueuses de la dignité humaine et de la vie privée et familiale.

Les mesures sollicitées ne préjugent pas de l'issue de la demande de regroupement familial dans l'hypothèse où la partie adverse, maintenant ses doutes, ferait réaliser les tests ADN et qu'ils s'avéraient négatifs.

La crainte est réelle, suite aux menaces formulées en ce sens par l'ambassade de Belgique elle même, que M. XXX et ses deux filles, en séjour irrégulier en T., soient appréhendés et rapatriés en XXX dans l'attente de l'issue de la procédure en annulation. Perdant ainsi tout le bénéfice de l'arrêt de suspension.

Outre que leurs conditions de vie actuelles ne peuvent perdurer d'avantage:

Le père et ses deux filles sont arrivés à A. le 13 février 2005 et se sont présentés le 14 février 2005 pour se voir délivrer un visa. Après intervention de leur conseil un rendez-vous leur fut fixé le 21 février 2005 et la demande fut finalement enregistrée. Depuis le 13 février 2005, ils se trouvent à l'hôtel B. où ils partagent tous les trois une petite chambre au coût de 35 $ la nuit. Pour assurer leur subsistance, Mme YYY leur a déjà envoyé plus de 1000 € alors qu'elle-même émarge au CPAS et se trouve dans l'impossibilité de s'acquitter de son loyer depuis le mois de mars pour cette raison. Ce qui la stresse énormément, car elle ne veut pas avoir de dette envers son propriétaire. Cependant, elle n'a pas le choix contenu (lire *compte tenu*) de la situation particulièrement difficile vécue par son mari et ses deux filles à A.. M. XXX, qui a été incarcéré pour raisons politiques depuis novembre 2002, est lui aussi psychologiquement déstabilisé puisqu'il éprouve une forte crainte d'être refoulé vers XXX par les autorités T. (M. C. de l'ambassade lui a en effet fait savoir que sur base du faux passeport présenté, il pouvait le livrer aux autorités turques, voire même aux autorités XXX); à tel point qu'il refuse de sortir de la chambre d'hôtel si ce n'est pour se rendre à l'ambassade. Cela fait donc maintenant plus de deux mois que le père et ses deux filles vivent dans une petite chambre d'hôtel dont ils ne sortent que pour se nourrir. La situation psychologique et physique des deux jeunes filles est également très précaire est très préoccupante: elles ont perdu plus de sept kilos. Pour rappel, celles-ci sont séparées de leur mère depuis plus de deux ans, tandis que leur père était emprisonné pour raisons politiques. Elles doivent être à même de poursuivre leur scolarité et de vivre harmonieusement avec leurs mère et sœurs établies en Belgique»;

Considérant que la délivrance d'une autorisation de séjour sur base du regroupement familial ne procède pas, dans le chef de l'administration, d'une compétence entièrement liée étant donné qu'elle peut vérifier si les membres de la famille vivent ensemble et si l'étranger ne se trouve pas dans un des cas visés à l'article 3; que le Conseil d'Etat ne pourrait ordonner à la partie adverse de délivrer une autorisation de séjour de longue durée sans préjuger de la décision qu'il appartient à l'administration de prendre dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation dont il ne peut censurer que l'usage manifestement déraisonnable; que la première mesure provisoire demandée ne peut être ordonnée;

Considérant en revanche que la délivrance d'une autorisation de séjour limitée à trois mois permet de soustraire les requérants au risque de préjudice grave

difficilement réparable qu'ils invoquent, tout en laissant à l'administration la possibilité de traiter la demande de regroupement familial dans des conditions normales; qu'elle constitue une mesure adéquate en vue de sauvegarder les droits des parties; qu'il convient de l'ordonner; que, même si l'attitude peu compréhensive qu'un agent de l'ambassade de Belgique à A. aurait eue à l'égard du deuxième requérant n'est relatée que par le récit unilatéral qu'en fait la demande de suspension, le nombre d'irrégularités dont est entachée la décision attaquée et le caractère grossier des erreurs de motivation qu'elle contient tendent à accréditer l'hypothèse que la partie adverse pourrait avoir des réticences à donner satisfaction aux requérants; que, dans ces conditions, il est prudent d'assortir cette mesure provisoire de l'astreinte demandée, laquelle ne frapperait la partie adverse que si elle était en défaut d'exécuter le présent arrêt;

Considérant que la troisième mesure provisoire sollicitée est prématurée; que rien ne permet de supposer que l'administration auprès de laquelle le premier requérant introduira sa demande de regroupement familial ne la traitera pas conformément au droit applicable; qu'il n'y a pas lieu de l'ordonner;

Considérant qu'en dépit des explications qui avaient été données dès avant que le requérant n'introduise sa demande de visa à A., et des documents produits qui constituent à tout le moins un commencement de preuve de la filiation entre les deux premiers requérants et les deux dernières requérantes, la partie adverse a contesté de la réalité de ce lien; que ces documents, qui évoquent la possibilité qu'il y ait en l'espèce rapt d'enfants, font partie du dossier administratif et qu'on n'aperçoit pas au moyen de quels documents les requérants seraient en mesure d'établir cette filiation, particulièrement compte tenu des circonstances dans lesquelles ils ont quitté XXX; que, dans ces conditions, l'exécution d'un test ADN paraît une mesure appropriée en vue de sauvegarder les droits des parties; qu'il convient d'ordonner cette mesure provisoire; qu'en vue de prémunir les requérants contre les réticences que la partie adverse pourrait avoir à l'égard de ces tests et de leur coût, il est prudent d'assortir la mesure provisoire d'une astreinte, tout en laissant à l'administration pour y faire procéder un délai raisonnable d'un mois à partir du moment où le requérant aura introduit pour lui-même et ses filles une demande de regroupement familial;

D E C I D E :

Article 1er.

L'exécution de la décision du 19 avril 2005 notifiée par l'ambassade de Belgique à Ankara le 27 avril 2005, refusant le visa que XXX a sollicité pour lui même et ses deux filles A. et M., est suspendue.

Article 2.

Il est ordonné à la partie adverse de délivrer dans les 5 jours ouvrables suivant le prononcé du présent arrêt des visas ou des laisser-passer valables trois mois à XXX et à ses deux filles A. et M., sous peine d'une astreinte de 1000 € par jour de retard.

Article 3.

Il est ordonné à la partie adverse de faire procéder à ses frais à un test ADN des quatre requérants en vue d'établir leurs liens de parenté, dans un délai d'un mois à partir du jour où XXX aura introduit pour lui-même et ses filles une demande d'autorisation de séjour de longue durée, pour regroupement familial, sous peine d'une astreinte de 1000 € par jour de retard à compter de l'expiration de ce délai.

Article 4.

La demande mesures provisoires est rejetée pour le surplus.

Article 5.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 6.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 7.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique par la XV^e^ chambre siégeant en référé, le quatre mai deux mille cinq, par :

M.	LEROY,	président de chambre,
M.	QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
Mme	ROBA,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

N. ROBA. M. LEROY.