

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.865 du 1^{er} mars 2019

A. 223.751/XV-3569

En cause : **KHAMBI-TSHIBOLA,**
ayant élu domicile chez
M^e Didier OKEKE DJANGA, avocat,
avenue Broustin 88/1
1083 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
M^e Monique DETRY, avocat,
rue de Praetere 25
1050 Ixelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 novembre 2017, KHAMBI-TSHIBOLA demande l'annulation de "la décision prise à son encontre par la partie adverse et notifiée le 13.09.2017 [...] [par laquelle] la partie adverse a rejeté sa demande de passeport".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 janvier 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 février 2019 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Didier OKEKE-DJANGA, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Monique DETRY, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 15 février 2016, la partie requérante introduit une demande de passeport auprès du poste consulaire belge à Montréal.

2. Dans le courant du mois de mai 2016, des échanges ont lieu par courriers électroniques, entre la partie requérante et la partie adverse relative à cette demande. La partie requérante s'y présente également sous le nom de NANDY BETU.

3. Le 20 octobre 2016, la partie requérante écrit ce qui suit à la partie adverse :

" Depuis 2009 j'habite au Canada avec mon fils vu que je travaille avec un permis de travail renouvelable et nos passeports ont expirés nous nous sommes enregistrés au consulat de Montréal et avons fait les demandes pour l'obtention de nouveaux passeports biométriques. L'agent du consulat n'a jamais voulu envoyer nos demandes en Belgique pour être traité[es] parce que en arrivant au Canada fuyant mon ex-conjoint le père de mon fils pour les violences conjugales j'avais changé de nom pour qu'il ne puisse pas nous retrouver mais non officiel et à cause de cela Mme De Vos Greet du consulat suspen[d] nos demandes et entre temps mon permis de travail expire bientôt et je [ne] pourrai pas le renouveler sans un passeport valide. Pire ce qu'elle ne me donne pas les raisons de la suspension juste incohérence mais je me demande est-ce un traitement discriminatoire ou un problème personnel dont j'ignore l'origine je lui ai fourni tout ce dont elle m'avait demandé comme preuves de ma citoyenneté belge. Si je

vous contactez c'est parce que je suis à court d'idées je ne sais plus quoi faire avec elle".

5. Le 21 octobre 2016, la partie adverse répond à la partie requérante que pour traiter sa demande, il lui est nécessaire de disposer de son "nom officiel connu en Belgique" ainsi que d' "une copie de [son] passeport belge".

6. Le 23 octobre 2016, la partie requérante envoie à la partie adverse une copie d'un ancien passeport au nom de KHAMBI-TSHIBOLA.

7. Par un courrier électronique du 25 octobre 2016, la partie adverse écrit à la partie requérante qu'il existe plusieurs passeports délivrés à ce nom, avec des photos différentes, ainsi que plusieurs cartes d'identité. Elle précise que le passeport dont la partie requérante lui a envoyé une copie n'est pas le plus récent à ce nom. Elle écrit que cette circonstance, "en combinaison avec le fait [qu'elle s'] identi[fi]e au Canada au nom de Betu NANDY, [l'] empêchent de [l'] identifier et d'accepter [sa] demande de passeport". Elle ajoute qu'il lui appartient de prouver sa réelle identité, ainsi que de produire "une copie de la lettre dans laquelle [elle] déclar[e] aux autorités canadiennes [le] faux nom" de Betu NANDY.

8. Par un courrier électronique du 26 octobre 2016, un avocat canadien de la partie requérante écrit à la partie adverse (en anglais) afin d'expliquer pour quelle raison sa cliente utilise, au Canada, le faux nom de NANDY Betu.

9. La partie adverse lui répond le jour même (en anglais) qu'il lui est impossible d'identifier correctement la partie requérante. Elle lui fait notamment état de ce qu'elle a constaté que plusieurs passeports ont été délivrés au nom de sa cliente, avec des photos de personnes différentes, qu'un passeport délivré au nom de celle-ci a été utilisé par une tierce personne pour essayer d'entrer sur le territoire français et que la partie requérante a fréquemment déclaré la perte de son passeport, de telle sorte qu'elle a perdu sa crédibilité.

10. Par un courrier électronique du 10 février 2017, un autre conseil de la partie requérante écrit à la partie adverse afin de réitérer la demande de passeport.

11. Par un courrier électronique du 16 mars 2017, la partie adverse écrit à la partie requérante qu'elle se "réfère aux multiples mails et courriers" précédents et que, eu égard aux "multiples incohérences dans [son] dossier", "aucun document ne peut [lui] être émis".

12. Par un courrier électronique du 12 mai 2017 adressé au poste consulaire belge à Montréal, un avocat de la partie requérante écrit à la partie adverse afin de "renouvel[er] [sa] demande d'inscription dans les registres de la population du consulat belge au Canada", et demande de recevoir une décision officielle sur cette demande. Il estime en substance que le courrier électronique du 16 mars 2017 précité ne constitue pas une telle décision officielle.

13. Par un courrier électronique du 17 mai 2017, la partie adverse répond ce qui suit à cet avocat :

" Après étude du dossier [...], il est, pour le moment, impossible de délivrer un nouveau passeport à Madame KAMBI-TSHIBOLA. Il exist[e] plusieurs éléments contradictoires dans sa demande. Ces éléments [lui] ont été expliqués [...]. Je me réfère aux articles 50, 59 et 62 du Code consulaire belge (M.B. 21.12.2013). Dès que les doutes sur l'identité et le nom de votre client seront résolus, la demande sera réexaminée".

14. Par un courrier électronique du 4 août 2017 adressé au poste consulaire belge à Montréal, un avocat de la partie requérante écrit à la partie adverse afin de contester la position de la partie adverse et de demander à celle-ci de lui "indiquer les informations et pièces que [s]es clients doivent [...] présenter en vue d'obtenir leur passeport". Il demande également, à nouveau, la notification de décisions, de telle sorte que celles-ci puissent faire l'objet de recours. Le jour même, le poste consulaire belge à Montréal répercute cette demande à l'administration centrale de la partie adverse qui répond en confirmant l'analyse précédemment effectuée, selon laquelle l'identité des intéressés n'est pas établie.

15. Par un courrier recommandé du 11 septembre 2017, la partie adverse écrit à la partie requérante que "la délivrance du passeport qu'[elle] a demandé a été refusée/suspendue en application de l'articles 62, 1° (communication de données inexactes concernant [sa] nationalité ou identité) du Code consulaire, tel qu'instauré par la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, à titre liminaire, la partie adverse fait état de ce que la requête est erronément adressée au Conseil du Contentieux des Étrangers mais elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État puisque la requête mentionne les "lois coordonnées CE – art 14". Elle considère que le recours est

XV - 3569 - 4/8

irrecevable en tant qu'il est introduit par la partie requérante en sa qualité de représentante légale de son fils mineur, à défaut pour celle-ci de démontrer qu'elle détient l'autorité parentale exclusive sur son fils mineur. Elle précise que la partie requérante est mariée avec un dénommé J.-C. M., qui dispose de l'autorité parentale conjointe. Elle relève par ailleurs que "la décision attaquée telle que notifiée le 11 septembre 2017 est purement confirmative" d'une décision prise le 13 mars 2017. Elle en déduit que cette décision ne constitue pas un acte susceptible de recours. Elle précise qu'il n'y a pas eu de réexamen de la situation des parties requérantes entre cette première décision et l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante indique que son fils mineur ne réside pas avec son père mais bien avec elle, et qu'en conséquence elle "bénéficie [...] de la présomption édictée à l'article 374 du Code civil", de telle sorte qu'elle est habilitée à introduire le recours en annulation "au nom et pour compte de son fils". Elle considère que la décision attaquée constitue un acte attaquant devant le Conseil d'État, et que le recours est recevable *ratione temporis*. Elle réitère cette argumentation dans son dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

La référence au Conseil du contentieux des étrangers dans la requête résulte d'une erreur matérielle qui est sans incidence sur la recevabilité de la requête.

La requête a été introduite par la requérante déclarant agir en son nom et également en qualité de représentante légale de KAPENA KALALA Loïc, enfant mineur de nationalité belge. Il résulte de la copie de l'acte de naissance de l'enfant, dressé par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, que la filiation paternelle a été établie en même temps que la filiation maternelle. En vertu de l'article 35 du Code de droit international privé, il y a lieu de faire application du droit de l'État sur le territoire duquel cette personne a sa résidence habituelle en ce qui concerne les questions relatives à l'autorité parentale, c'est-à-dire en l'espèce le droit du Canada. La partie requérante n'établit pas qu'elle disposerait, en application de la législation canadienne, de l'autorité parentale exclusive. En l'absence de mesure judiciaire d'aménagement de l'autorité parentale, la requête en tant qu'elle est introduite par la partie requérante agissant en qualité de représentante légale de son fils mineur est irrecevable.

L'acte attaqué a été précédé de courriers électroniques qui s'inscrivent dans le cadre d'un dialogue qui a duré plusieurs mois entre la partie requérante et le poste consulaire belge à Montréal. Ces différents courriers ne se présentent pas sous

la forme habituelle des décisions prises par la partie adverse relatives à la délivrance ou au retrait de passeports et ne mentionnent pas qu'ils sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État. À l'inverse, l'acte attaqué, qui a été envoyé par un courrier recommandé, est bien rédigé sous cette forme, qui se présente comme une liste d'hypothèses à cocher, avec la mention de la disposition du Code consulaire dont il a été fait application et il mentionne qu'il peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Il fait suite à une lettre adressée par un avocat de la partie requérante au poste consulaire belge à Montréal le 28 juillet 2017. Il se déduit de ces divers éléments que l'acte attaqué n'est pas purement confirmatif et qu'il est susceptible de recours.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Un moyen unique est pris de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 65/1, 1^{er} alinéa et 62, 3^o, du Code consulaire et de la violation du principe de bonne administration.

La partie requérante considère que l'acte attaqué entre dans le champ d'application de l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991, précitée, puisqu'il s'agit d'un acte unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qu'il a pour but de produire des effets juridiques à son égard. Elle rappelle qu'en application des articles 2 et 3 de la loi précitée un acte de cette nature doit faire l'objet d'une motivation formelle adéquate, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle relève que l'acte attaqué se limite à faire référence à une disposition légale sans indiquer les considérations de fait qui ont amené l'autorité à l'appliquer en l'espèce. En effet, si l'acte attaqué se fonde sur l'article 62, 1^o, du Code consulaire qui permet de refuser la délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge si le demandeur a communiqué des données inexactes concernant sa nationalité ou son identité, elle souligne qu'en revanche aucun élément de fait n'est avancé au sujet de l'inexactitude des données fournies dans le cadre de la demande de passeport. À cet égard, elle estime avoir pourtant fourni des éléments suffisants pour attester de son identité et de sa nationalité. Elle réitère cette argumentation dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire.

V.2. Appréciation

Le moyen est imprécis et, partant, irrecevable, en tant qu'il vise la violation du "principe de bonne administration" sans préciser lequel.

L'article 62 du Code consulaire est rédigé comme suit :

- " La délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge est refusée :
- 1° si le demandeur a communiqué des données inexactes concernant sa nationalité ou son identité,
 - 2° si le demandeur fait l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté,
 - 3° pendant une enquête en cours sur un délit visé à l'article 199bis du Code pénal,
 - 4° si le demandeur fait l'objet de mesures prévues par la loi qui limitent la liberté de circulation en vue de la protection de la sécurité nationale ou publique, du maintien de l'ordre public, de la prévention d'infractions pénales, de la protection de la santé ou de la morale ou de la protection des droits et libertés d'autrui".

Les travaux préparatoires de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire confirment que : "La délivrance d'un passeport est un acte administratif. Toute personne qui estime que le passeport a été refusé abusivement peut introduire un recours auprès du Conseil d'État" (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53 2841/001, p. 21). Il en résulte que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes est applicable à une décision de refus de passeport ou de titre de voyage belge. Si cette décision se fonde sur l'inexactitude des données concernant la nationalité ou l'identité du demandeur, elle doit en principe comporter les considérations de fait sur lesquelles l'autorité s'est fondée pour établir l'inexactitude de ces données.

Lorsqu'un acte attaqué s'insère dans un échange suivi de correspondances, l'*instrumentum* de la décision ne peut être dissocié des documents qui l'ont précédé et par référence auxquels il doit être compris. Même si la lettre du 11 septembre 2017 ne comporte elle-même aucune motivation formelle en ce qui concerne les considérations de fait, il n'a pu échapper à la partie requérante, compte tenu de son contexte, qu'elle était la suite donnée à sa demande de passeport et qu'elle s'appropriait les considérations retenues précédemment par les services de la partie adverse au sujet de cette demande dans les différents échanges de courriers électroniques préalables. Par sa seule insertion dans cet échange de correspondances, l'acte attaqué contient une référence implicite à des documents connus de son destinataire. Une telle référence faite par un acte qui est lui-même dépourvu de motivation formelle en fait peut valablement en tenir lieu.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le premier mars deux mille dix-neuf, par :

Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Marc JOASSART.