

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.478 du 14 mai 2019

A. 225.219/XV-3744

En cause : **NDALA WA NDALA**,
ayant élu domicile chez
M^e Robert BOKORO, avocat,
boulevard Saint-Michel 28/19
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
M^e Alain VERRIEST, avocat,
avenue Tedesco 7
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 avril 2018, NDALA WA NDALA demande l'annulation de la "décision de refus de statuer résultant du silence de la partie adverse endéans quatre mois après la mise en demeure à elle faite de statuer en date du 19 décembre 2017".

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mai 2019 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Robert BOKORO, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Clémentine CAILLET, *loco* M^e Alain VERRIEST, avocat, comparaissant 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 requérant, né le 5 décembre 1956, de nationalité congolaise (République démocratique du Congo), réside en Belgique depuis quelques années. Il se présente comme un opposant au régime en place dans son pays d'origine. Il ne dispose ni du statut de réfugié, ni d'une protection subsidiaire à celle de ce statut. Il souhaite voyager à l'étranger mais ne dispose plus, selon ses dires, d'un passeport valide et estime qu'il n'est pas en mesure d'en obtenir un auprès de son pays d'origine vu son opposition au régime.

2. Dans le courant de l'année 2016, il s'adresse à l'Organisation internationale pour les Migrations (O.I.M.) pour obtenir un titre de voyage "tenant lieu de passeport".

Le bureau régional de cette organisation compétent pour l'Union européenne, lui répond, le 12 juillet 2016, par une "déclaration", qu'il ne peut pas réserver une suite positive à cette demande au motif que le requérant "prétend venir de la République Démocratique du Congo mais n'est pas en possession de documents de voyage valides".

Un agent des services centraux de l'O.I.M. confirme cette position, par un courrier électronique du 8 août 2016.

3. Par un courrier daté du 31 août 2016 et envoyé par un courrier électronique du 1^{er} septembre 2016, l'avocat du requérant écrit au ministre des Affaires étrangères de la partie adverse afin de solliciter que celui-ci donne des instructions à ses services pour qu'un passeport, ou un "titre de voyage pour non-Belge établi en Belgique", lui soit délivré.

4. Par un courrier électronique du 6 septembre 2016, le ministre des Affaires étrangères lui répond qu'il ne relève pas de sa compétence "de déterminer si un étranger se trouve dans l'impossibilité ou non de se faire délivrer un passeport national", de telle sorte qu'il ne peut accéder à sa demande. Il lui conseille de s'adresser à d'autres services, tels le "C.G.R.I., l'O.D.E. ou l'O.I.M."

5. Le 25 octobre 2016, l'a.s.b.l. Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers (en abrégé C.I.R.E.) écrit à la partie adverse pour appuyer la demande du requérant de se voir délivrer un titre de voyage pour non-Belge, sur pied de la circulaire du ministre des Affaires étrangères du 15 mai 2015.

6. Le 2 novembre 2016, l'avocat du requérant réitère sa demande auprès du ministre des Affaires étrangères.

7. Le 20 décembre 2016, un fonctionnaire de la partie adverse lui répond ce qui suit par un courrier électronique :

" [...]
J'ai bien lu votre courrier du 2 novembre dernier qui a retenu toute mon attention. L'obtention d'un Titre de voyage pour étrangers est soumise à certaines règles que je vous mets [sic] en annexe.
La partie concernant votre client se trouve à l'Étape 3 – Le demandeur n'est pas reconnu comme réfugié ou apatride - point 2 :
2) Si le demandeur n'appartient pas à l'une des 8 catégories ci-dessus, c'est dans ce cas à lui de prouver qu'il ne peut pas et ne pourra jamais obtenir de passeport de son autorité nationale. Cette preuve doit ensuite être approuvée par les Affaires étrangères.
► Demandez lui de vous fournir une attestation :
1) qui provient d'une autorité nationale ou internationale compétente pour les migrants, par exemple : le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides, l'Organisations internationales pour les Migrations ou encore le Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés.
Ce point 2 explique bien que l'attestation doit provenir «d'une autorité nationale ou internationale» dans le sens d'une «administration publique», ce qui n'est pas le cas du C.I.R.E.
Lorsque votre client pourra présenter une attestation émanant d'une telle institution, notre service pourra analyser à nouveau sa demande.
[...]"

8. Par un courrier du 30 novembre 2017, envoyé par un recommandé avec accusé de réception le 14 décembre 2017, parvenu à destination le 19 décembre 2017, le conseil du requérant écrit ce qui suit à la partie adverse :

" Je vous écris en tant que conseil de Monsieur NDALA WA NDALA, de nationalité congolaise (Rép. dém.), né à Lubumbashi, le 5 décembre 1956, et étant établi en Belgique depuis 38 ans (N.N. 56.12.05-531.80).

Mon client se trouve dépourvu de la liberté de se déplacer étant dans l'impossibilité de se faire délivrer un passeport par les autorités nationales de son pays, en l'occurrence, la République démocratique du Congo.

Conformément à la circulaire «documents de voyage pour non-Belges» du 15 mai 2015, j'ai demandé à votre administration de délivrer un document de voyage à mon client en raison de cette impossibilité d'obtention d'un passeport national.

Je me réfère aux propos de Monsieur le Vice-Premier Ministre Didier Reynders dans son courrier du 6 septembre 2016 qu'il m'a adressé en cette même cause, et par lequel Monsieur le Vice-premier Ministre indiquait :

«Comme vous le mentionnez, le rôle du S.P.F. Affaires étrangères en matière de délivrance de documents de voyage aux étrangers est de nature logistique. De ce fait il ne relève pas de la compétence du S.P.F. Affaires étrangères de déterminer si un étranger se trouve dans l'impossibilité ou non de se faire délivrer un passeport national.

Je vous conseillerai donc de vous adresser tout d'abord au service compétent, en fonction de la situation spécifique de votre client (C.G.R.I., O.D.E., O.I.M., ...) pour faire attester cette impossibilité et une fois cette impossibilité établie de recontacter le S.P.F. Affaires étrangères pour la délivrance du document de voyage». Fin de citation

Après plusieurs démarches effectuées auprès des diverses autorités internationales et nationales compétentes en matière de migrants, à savoir, l'organisation internationale des Migrants (O.I.M.), le Secrétariat à l'Asile et à la Migration, et l'Office des Étrangers, aucune de ces organisations ou administrations consultées ne s'est estimée compétente pour établir une telle attestation.

Au regard des critères établis par la circulaire «document de voyage pour non-Belges» du 15 mai 2015, la délivrance d'un document de voyage à l'étranger est prévue à la condition de la production d'une attestation d'impossibilité émanant d'une organisation nationale ou internationale compétente pour les migrants.

Or, il s'est illustré à travers la présente cause qu'aucune des administrations belges consultées en l'espèce ne s'est estimée compétente, les unes s'étant explicitement déclarées non compétentes, les autres n'ayant pas répondu à la demande ainsi introduite.

La situation vécue par mon client empêche celui-ci de pouvoir exercer un droit fondamental à savoir le droit à la liberté de se déplacer. Il s'agit là d'une obligation internationale qui incombe à la Belgique de garantir à toute personne vivant sur son territoire la protection générale en matière des droits civils et politiques, des droits économiques, sociaux et culturels prévus notamment par le Pacte international relatif aux droits civils, économiques et culturels du 16 décembre 1966.

Je vous demande par conséquent de donner toutes instructions utiles aux services compétents, et en particulier les services du Gouverneur de la Région de

Bruxelles-Capitale, témoignant de l'attachement de la Belgique aux valeurs universelles de démocratie, de défense des droits et libertés fondamentaux de la personne, afin de permettre à Monsieur NDALA WA NDALA de pouvoir entrer en possession d'un passeport ou titre de voyage pour non-Belges établis en Belgique.

Il serait judicieux, dans ce cas, de convenir d'ores et déjà, qu'en l'absence de toute réponse ou à défaut de désignation explicite de l'administration belge compétente pour exercer cette prérogative réglementaire, je devrais considérer que la demande introduite par mon client auprès de vos administrations respectives aura été jugée non fondée, ce, sans motivation adéquate, ce qui correspond à une absence de motivation, en violation des dispositions légales qui requièrent de l'administration de motiver ses décisions.

Je vous remercie de l'attention que vous daignerez accorder à la présente demande dont l'objet met en jeu l'exercice d'un droit fondamental garanti par la Constitution belge et les instruments internationaux, et étant donné que toute violation d'un tel droit demeure susceptible de causer un préjudice difficilement réparable".

9. Le requérant désigne l'absence de réponse à ce courrier comme le refus qui constitue acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité *ratione temporis* du recours. À son estime, c'est dès le 20 décembre 2016 - près d'un an avant l'introduction du recours examiné - que ses services ont adressé à l'avocat du requérant un courrier électronique précisant qu'il devait fournir une attestation d'une autorité nationale ou internationale compétente pour les migrants, à l'appui de sa demande de délivrance d'un titre de voyage pour non-Belge. Comme ce courrier ne comportait aucune indication des voies de recours, elle en déduit, en application de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État que le délai de recours contre cet acte a pris cours quatre mois après le 20 décembre 2016. Elle considère, partant, que le recours examiné est tardif.

Elle souligne, subsidiairement, que le recours est prématuré. Elle considère que le requérant savait ou devait savoir, depuis le mois de décembre 2016, "qu'une des conditions requises pour que sa demande d'obtention d'un titre de voyage pour étrangers puisse être prise en considération n'était pas remplie". Elle fait état, en substance, de ce que sa position n'est pas définitive et que la demande du requérant serait reconsidérée si celui-ci produisait une attestation d'une autorité nationale ou internationale compétente pour les migrants - ce qu'il n'a pas fait jusqu'à présent.

En réplique, le requérant fait valoir qu'il n'est pas resté inactif pendant un an après le courrier de la partie adverse du 20 décembre 2016. Il indique qu'il a entrepris les démarches qui lui étaient recommandées par la partie adverse, notamment auprès de l'O.I.M., de l'Office des Étrangers, du Secrétariat d'État à l'Asile et à la Migration, et du C.G.R.A. Il précise qu'il n'a écrit, ensuite, à la partie adverse, que parce que ses démarches n'ont pas abouti. Il cite également, à l'appui de son argumentation, des extraits de ce courrier. Il soutient que le silence qui a suivi ce courrier "doit être interprété comme une décision de refus de statuer dépourvue de toute motivation".

Dans son dernier mémoire, il souligne que son courrier du 30 novembre 2017 contient bien une mise en demeure à l'adresse de la partie adverse pour qu'elle prenne attitude sur sa demande d'obtention d'un titre de voyage pour un non-Belge établi de longue date en Belgique et que le silence qui lui a été opposé constitue une décision de refus dépourvue de toute motivation.

IV.2. Appréciation

L'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose, en sa première phrase, que "lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours". L'article 32, alinéa 1^{er}, des mêmes lois prévoit que "pour l'introduction d'un recours en annulation contre une décision implicite de rejet, le délai de prescription commence à courir le lendemain de l'expiration de la période de quatre mois fixée par l'article 14, § 3".

Pour qu'un courrier puisse être considéré comme une mise en demeure au sens de l'article 14, § 3, précité, il doit être rédigé en des termes suffisamment explicites et comminatoires.

Or, en l'occurrence, le courrier du 30 novembre 2017, rédigé par l'avocat du requérant, ne contient pas les termes "mise en demeure", ne cite pas l'article 14, § 3, précité, et ne fait pas davantage état de l'intention du requérant de saisir le Conseil d'État en cas d'absence de réponse.

Enfin, pour que le silence d'une autorité puisse être assimilé à une décision de rejet susceptible de recours, il faut que l'autorité administrative soit "tenue de statuer".

En l'espèce, la partie adverse a déjà statué sur la demande du requérant, par une décision du 20 décembre 2016 - acte contre lequel aucun recours n'a été introduit.

La demande introduite par le requérant par son courrier recommandé du 30 novembre 2017, réceptionné par la partie adverse le 19 décembre 2017, ne contient pas d'éléments nouveaux par rapport à la demande qui a donné lieu à la décision du 20 décembre 2016. La partie adverse n'était donc pas "tenue de statuer" dès lors que le requérant n'a pas produit d'éléments lui permettant de revoir sa décision précédente.

Le silence de la partie adverse opposé à cette demande ne peut, en toute hypothèse, pas être vu comme une décision de rejet au regard de l'article 14, § 3, précité.

V. Indemnité de procédure

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

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

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

Pascale VANDERNACHT,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT