

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LA XI^e CHAMBRE,

A R R Ê T

n^o 252.041 du 4 novembre 2021

A. 230.857/XI-23.003

En cause : **l'État belge**, représenté par
le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
M^e Thierry Soetaert, avocat,
Avenue Selliers de Moranville, 84
1082 Bruxelles,

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 mai 2020, l'État belge a sollicité la cassation de l'arrêt n^o235.512 du 23 avril 2020 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 226.590/III.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n^o 13.854 du 14 août 2020 a déclaré le recours en cassation admissible.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Une ordonnance du 29 septembre 2021 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 18 octobre 2021 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Laetitia Raux , *loco* M^e Sophie Matray, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Thierry Soetaert, avocat, comparaissant pour la partie adverse ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, 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.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

Il ressort des constatations opérées par l'arrêt attaqué que la partie adverse a, le 14 mai 2018, introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne en qualité de descendant à charge de sa mère de nationalité belge et que la partie requérante a pris, le 19 octobre 2018, à son encontre une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire.

Par un arrêt n° 235.512 du 23 avril 2020, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé la décision de refus de séjour de plus de trois mois du 19 octobre 2018. Il s'agit de l'arrêt attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour,

l'établissement et l'éloignement des étrangers et des articles 40^{ter} et 40^{bis} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Elle expose que selon l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, elle ne peut tenir compte d'autres éléments de preuve pour démontrer le lien de parenté ou d'alliance, qu'uniquement lorsqu'il est constaté que le membre de « la famille ne peut apporter la preuve du lien de parenté ou d'alliance ou du partenariat invoqué par des documents officiels conformes à l'article 30 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé ou aux conventions internationales portant sur la même matière ». Elle en déduit que « cette disposition induit nécessairement qu'il appartient au demandeur de regroupement familial de démontrer – ou à tout le moins d'invoquer – l'impossibilité d'apporter la preuve de son lien de parenté par des documents officiels conformes à l'article 30 de la loi du 16 juillet 2004 » et que ce n'est que si elle « constate que le lien de parenté ne peut être démontré par un document officiel, qu'elle peut tenir [compte] d'autres documents au sens de l'article 44 de l'arrêté royal ». Elle observe qu'« à l'appui de sa demande de carte de séjour de membre de la famille, la partie adverse n'a pas invoqué les raisons pour lesquelles elle estimait ne pas être en mesure de déposer des documents officiels » et que ces « motifs ont été invoqués pour la première fois en termes de recours devant le Conseil du Contentieux des étrangers ». Elle avance que dans une telle hypothèse, elle ne devait pas examiner les autres preuves valables produites pour démontrer le lien de parenté entre la partie adverse et le regroupant. Elle estime que les extraits des travaux préparatoires repris dans l'arrêt querellé ne permettent pas d'apporter une conclusion différente dès lors qu'ils sont muets sur la nécessité de procéder – ou non – à un examen préalable de l'impossibilité de fournir un document officiel démontrant le lien de parenté. Elle en déduit qu'en « jugeant que "une telle analyse des empreintes génétiques ne saurait être écartée au motif que l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 exigerait du requérant, s'il souhaite présenter des preuves du lien de filiation autres qu'un acte de naissance, qu'il prouve être dans l'impossibilité de fournir celui-ci, dès lors qu'une telle interprétation de cette disposition est contraire à la volonté du législateur. Partant, en agissant de la sorte, la partie défenderesse est allée à l'encontre de la volonté du législateur et, *ipso facto*, a mal motivé sa décision et violé l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981", l'arrêt querellé viole les dispositions reprises au moyen ».

La partie adverse explique que, selon le texte de l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 précité, les preuves produites par le justiciable doivent être prises en compte et que ce n'est « qu'à défaut que le Ministre trouve alors un pouvoir d'appréciation ou du moins doit-il expliquer (motiver) en quoi la preuve du lien de

filiation n'a pas été apportée ». Elle estime également que l'absence d'état civil en République démocratique du Congo, à quelques exceptions près, est un fait notoire. Elle souligne que les modifications apportées à l'article 12bis de la loi du 15 décembre 1980 précitée visaient à assouplir ces questions et offraient en définitive aux parties de recourir en cas de nécessité à ces tests et qu'il serait contraire au principe de bonne administration de ne pas admettre cette preuve en laissant à l'administration un pouvoir discrétionnaire non conforme. Elle demande, à défaut, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le mode de preuve qu'il convient d'apporter dans le cadre d'une demande de regroupement familial.

La partie requérante réplique que le litige relève du droit purement national dès lors qu'il concerne un regroupement familial entre un ressortissant d'État tiers et une personne de nationalité belge, n'ayant pas exercé son droit à la libre circulation. Elle en déduit qu'à défaut de lien de rattachement avec le droit européen, une saisine de la Cour de Justice est inopportune. Elle rappelle, par ailleurs, en ce qui concerne l'élément notoire, que celui-ci n'a pas été invoqué à l'appui de la demande de regroupement familial et que le demandeur n'a fait valoir aucun élément tendant à expliquer ou justifier l'impossibilité de fournir un document officiel démontrant le lien de parenté. Elle expose qu'à supposer que l'absence d'état civil en République démocratique du Congo constitue un fait véridique notoire, cela aurait seulement pour incidence qu'elle ne doit pas être démontrée, mais qu'il appartenait toujours au demandeur d'invoquer cet élément à l'appui de sa demande de regroupement familial. Elle relève que l'article 8.3 du Code civil concerne uniquement la preuve du fait notoire, mais que cette disposition n'exonère nullement la partie adverse d'invoquer l'ensemble des éléments à l'appui de sa demande de séjour.

IV.2. Appréciation

L'arrêt attaqué énonce que :

- « 3.3. En l'espèce, le Conseil observe qu'à l'appui de sa demande de carte de séjour, le requérant a déposé un document intitulé "Analyse d'empreintes génétiques [...]" duquel il ressort que "L'analyse des profils génétiques de [N.O.] et [du requérant] permet de conclure, avec une très grande probabilité, qu'il existe un lien de parenté entre ces deux personnes" et que "la probabilité de maternité s'élève au minimum à 99,99%".

La partie défenderesse a écarté cette pièce au motif que "le requérant demeure en défaut d'expliquer en quoi il lui aurait été impossible de fournir un acte de naissance dûment légalisé" et a estimé que le "lien de filiation n'a pas été valablement démontré".

La partie requérante fait grief à la partie défenderesse d'avoir, ce faisant, mal interprété la volonté du législateur.

3.4. A cet égard, le Conseil constate qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi ayant modifié l'article 12bis, §6, de la loi du 15 décembre 1980 que "L'article 44, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers reprend quasi mot à mot le texte actuel de l'article 12bis, § 6, de la loi, pour ce qui concerne le regroupement familial d'un ressortissant de pays tiers vis-à-vis d'un citoyen de l'Union européenne ou d'une personne assimilée à celui-ci. L'article 44 de l'arrêté royal doit donc être modifié afin que les ressortissants de pays tiers, qui rejoignent ou accompagnent un citoyen européen ou une personne assimilée à celui-ci, et qui sont dans l'impossibilité de se procurer les documents officiels établissant leur lien familial puissent bénéficier de la même faveur que s'ils avaient été membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers, en leur permettant de produire d'autres documents valables au sujet de ce lien" (Proposition de loi insérant un article 10ter dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de suppléer, dans le cadre de la procédure de regroupement familial, à l'impossibilité de se procurer un acte de l'état civil et complétant l'article 628 du Code judiciaire, Discussion des articles, Doc. parl., Sénat, sess. ord. 2008-2009, n° 4-77/4). Cette suggestion a été réalisée, l'actuel article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 reprenant les termes de l'article 12bis de la loi du 15 décembre 1980. Il est donc utile, contrairement à ce qu'affirme la partie défenderesse dans sa note d'observations, d'examiner les objectifs poursuivis par le législateur lorsqu'il a adopté cette dernière disposition.

Il ressort également des travaux parlementaires que la Ministre de l'intérieur de l'époque estimait, étant rejointe sur ce point par les députés, que "la preuve la plus concluante dans le cadre de la procédure du regroupement familial est fournie par un examen ADN" (Projet de loi modifiant l'article 12bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Discussion, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, 52, n° 1695/002, p.6). Les députés et la Ministre considéraient que cet examen ADN représentait un coût important pour les étrangers et qu'il fallait dès lors offrir à ceux-ci des solutions plus accessibles afin de démontrer les liens familiaux invoqués.

Par ailleurs, le Conseil estime que, si l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 n'impose en principe des investigations supplémentaires que lorsque le membre de la famille ne peut apporter la preuve de son lien de parenté de manière officielle, il n'en reste pas moins qu'il prolonge le souci du législateur de faciliter le regroupement familial pour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union.

Par conséquent, une telle analyse des empreintes génétiques ne saurait être écartée au motif que l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 exigerait du requérant, s'il souhaite présenter des preuves du lien de filiation autres qu'un acte de naissance, qu'il prouve être dans l'impossibilité de fournir celui-ci, dès lors qu'une telle interprétation de cette disposition est contraire à la volonté du législateur.

Partant, en agissant de la sorte, la partie défenderesse est allée à l'encontre de la volonté du législateur et, *ipso facto*, a mal motivé sa décision et violé l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

3.5. L'argumentation tenue par la partie défenderesse dans sa note d'observations n'énervé en rien ces constats, dès lors qu'elle se borne à réitérer que le requérant aurait dû "invoqu[er] les raisons pour lesquelles [il] estimait ne pas être en mesure de déposer des documents officiels».

L'article 44, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoit que :

« Lorsqu'il est constaté que le membre de la famille ne peut apporter la preuve du lien de parenté ou d'alliance ou du partenariat invoqué par des documents officiels

conformes à l'article 30 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé ou aux conventions internationales portant sur la même matière, le ministre ou son délégué peut tenir compte d'autres preuves valables produites au sujet de ce lien ».

Il ressort clairement de cette disposition que la partie requérante ne peut tenir compte d'autres preuves pour établir le lien de parenté, d'alliance ou de partenariat avec la personne rejointe que « Lorsqu'il est constaté que le membre de la famille ne peut apporter la preuve du lien de parenté ou d'alliance ou du partenariat invoqué par des documents officiels conformes à l'article 30 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé ou aux conventions internationales portant sur la même matière ». Un tel texte clair ne doit pas être interprété.

En tout état de cause et à supposer même qu'il doive l'être, l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 précité a été modifié par un arrêté royal du 8 juin 2009 afin, comme le relève le premier juge, d'aligner la charge de la preuve du lien sur celle prévue par l'article 12*bis* de la loi du 15 décembre 1980. Les travaux parlementaires relatifs à la modification de l'article 12*bis* relevaient, à cet égard, que « L'article 44, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers reprend quasi mot à mot le texte actuel de l'article 12*bis*, § 6, de la loi, pour ce qui concerne le regroupement familial d'un ressortissant de pays tiers vis-à-vis d'un citoyen de l'Union européenne ou d'une personne assimilée à celui-ci. L'article 44 de l'arrêté royal doit donc être modifié afin que les ressortissants de pays tiers, qui rejoignent ou accompagnent un citoyen européen ou une personne assimilée à celui-ci, et qui sont dans l'impossibilité de se procurer les documents officiels établissant leur lien familial, puissent bénéficier de la même faveur que s'ils avaient été membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers, en leur permettant de produire d'autres documents valables au sujet de ce lien » (Doc. Parl. Sénat, session 2008-2009, n°4-77/4, p. 28). Or, s'agissant de cet article 12*bis*, les travaux parlementaires également invoqués par le premier juge confirment que la prise en compte d'autres éléments de preuve ne peut intervenir que lorsqu'il est constaté que le membre de la famille ne peut apporter la preuve du lien de parenté ou d'alliance ou du partenariat invoqué par des documents officiels. Ces travaux expliquent, en effet, qu'il s'agit d'un système de cascade et qu'ainsi « l'étranger peut par exemple produire "d'autres documents valables" s'il est dans l'impossibilité de produire des documents officiels » (Doc. Parl. Chambre, session 2008-2009, n°1695/002, p. 5). L'article 12*bis*, § 6, de la loi du 15 décembre 1980 précitée a, en réalité, été modifié afin de répondre « aux préoccupations qu'un certain nombre de sénateurs ont exprimées quant à la situation des étrangers qui sont dans l'impossibilité de produire des documents officiels attestant de leur lien de parenté ou d'alliance dans le cadre du regroupement familial » et ce par l'organisation d'un système transparent qui doit « débloquer définitivement la

situation des personnes qui ne sont pas en mesure de fournir des documents officiels ». Les travaux parlementaires établissent sans le moindre doute possible cette volonté de trouver une solution pour l'étranger qui demande un regroupement familial « pour autant que celui-ci puisse prouver qu'il est dans l'impossibilité de démontrer, à l'aide de documents officiels, le lien qui l'unit à l'étranger qui séjourne dans notre pays » (Doc. Parl. Chambre, session 2008-2009, n°1695/002, pp. 4-6). S'agissant plus spécifiquement des tests ADN, il ressort de ces travaux parlementaires qu'ils sont envisagés par le législateur comme pouvant constituer une preuve lorsque l'étranger ne peut fournir les documents officiels qui prouvent son lien de parenté (Doc. Parl. Chambre, session 2008-2009, n°1695/002, pp. 6-8).

Au cours de l'audience du 18 octobre 2021, la partie adverse a invoqué des circulaires de 2001 et de 2009 estimant que celles-ci devaient conduire à restreindre la portée de l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. Outre la circonstance que cet argument n'a pas été invoqué dans le mémoire en réponse alors qu'il aurait aisément pu être soulevé à cette occasion de telle sorte qu'il est irrecevable, une circulaire ne peut avoir pour effet de modifier ou de restreindre la portée ou le contenu d'un arrêté royal.

C'est, dès lors, en méconnaissance de l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 que l'arrêt attaqué estime qu'« une telle analyse des empreintes génétiques ne saurait être écartée au motif que l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 exigerait du requérant, s'il souhaite présenter des preuves du lien de filiation autres qu'un acte de naissance, qu'il prouve être dans l'impossibilité de fournir celui-ci, dès lors qu'une telle interprétation de cette disposition est contraire à la volonté du législateur » et qu'« en agissant de la sorte, la partie défenderesse est allée à l'encontre de la volonté du législateur et, *ipso facto*, a mal motivé sa décision et violé l'article 44 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 ». Le moyen unique est dans cette mesure fondé.

Enfin, si la partie adverse demande de saisir la Cour de Justice de l'Union européenne, le litige relève, comme le souligne la partie requérante, d'une situation purement interne qui n'est pas régie par le droit de l'Union européenne dès lors que le regroupant, de nationalité belge, n'a pas fait usage de sa liberté de circulation. Le droit de l'Union européenne n'étant pas applicable, il n'y a pas lieu d'interroger à titre préjudiciel la Cour de Justice de l'Union européenne.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante en cassation sollicite l'octroi des dépens, en ce compris une indemnité de procédure de 700€. Ayant obtenu gain de cause, il y a lieu de faire droit à sa demande.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêt n°235.512 rendu le 23 avril 2020 par le Conseil du contentieux des étrangers (affaire n° 226.590/III), est cassé.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil du contentieux des étrangers et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

La cause est renvoyée devant une chambre du Conseil du contentieux des étrangers autrement composée.

Article 4.

La partie adverse 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 requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
4 novembre 2021 par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau,

président de chambre, président,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet