

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 138.468 du 14 décembre 2004

A. 158.153/21.302

En cause : **XXX**,
ayant élu domicile chez
Me V. LURQUIN, avocat
rue de Suisse 22
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la demande introduite par télécopie le 7 décembre 2004 par XXX, de nationalité XXX, qui tend à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du ministre de l'Intérieur lui refusant l'octroi d'un visa de regroupement familial, qui lui a été notifiée le 23 novembre 2004;

Vu le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 8 décembre 2004 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 13 décembre 2004 à 14 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

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

Entendu, en son avis conforme, Mme LEYSEN, 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 sont les suivants:

1. Le requérant, qui est de nationalité XXX, occupait les fonctions deXXX durant les évènements de XXX.

2. A la suite de l'acte d'accusation dressé par le Procureur du T. pour XXX le XXX, le requérant a été arrêté en juin 1998 pour être transféré au centre de détention des Nations Unies d'A.

3. Pour sa part, l'épouse du requérant, YYY, d'origine XXX, est arrivée en Belgique en septembre 1998 et s'est vue reconnaître le statut de réfugié par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides en mars 2002. Depuis le 20 août 2004, Madame YYY a acquis la nationalité belge et est en possession d'une carte d'identité de belge. Les enfants du requérant, C., K. et N., âgés respectivement de 21 ans, 18 ans et 15 ans, vivent également en Belgique depuis septembre 1998 et y poursuivent des études. Ils se sont également vus reconnaître le statut de réfugié par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

4. Par jugement prononcé le XXX, le Tribunal pénal international pour XXX a acquitté le requérant. Saisi par le Procureur du T.P.I. XXX., qui, ayant interjeté appel de ce jugement, sollicitait le maintien en détention du requérant, le T.P.I. XXX a, le XXX, ordonné la libération immédiate du requérant sous quatre conditions, à savoir :

- “ i) La personne acquittée fournit l'adresse à laquelle elle résidera et s'engage à signaler tout changement d'adresse au Tribunal ainsi qu'au poste de police le plus proche de son lieu de résidence ;
- ii) La personne acquittée se présente le premier lundi de chaque mois au poste de police le plus proche ;
- iii) La personne acquittée ne quitte pas le pays où elle réside sans l'autorisation écrite du Tribunal;
- iv) Sauf indication contraire du Tribunal, les documents de voyage de la personne acquittée sont confiés à la police locale”.

Dans la même décision, le T.P.I. XXX. “invite le Greffier à procéder à la mise en liberté immédiate d'XXX, dès lors qu'il sera convaincu qu'il a été satisfait aux conditions susvisées et qu'ont été prises les dispositions pratiques requises, notamment les consultations nécessaires avec les autorités nationales et internationales compétentes, ainsi qu'avec toute autre organisation que de telles dispositions

pourraient concernier, et à veiller, entre-temps, à ce que XXX soit placé en un lieu sûr”. Dans les faits, le requérant a été transféré du centre de détention des Nations Unies à A. vers une résidence de sûreté également située à A. “jusqu’à ce que les conditions à son transfert vers un pays de résidence soient remplies”.

5. Le 8 mars 2004, se basant expressément sur l’article 28, alinéa 2, du Statut du T.P.I. XXX, le greffier du T.P.I. XXX. a sollicité l’assistance légale et judiciaire de la Belgique “en vue de la mise en oeuvre de la décision du XXX”, a informé l’ambassadeur belge en T. que le requérant “compte résider en Belgique, pays où son épouse (...) jouit d’un asile politique” et a exprimé sa reconnaissance pour “toute diligence que apporteriez (sic) à la délivrance d’un document de voyage à M.XXX pour lui permettre de rejoindre sa famille”, ce dernier “se retrouv(ant) toujours sous un régime de liberté surveillée”.

Le 11 mars 2004, l’ambassade belge a accusé réception de cette demande en indiquant qu’elle a été envoyée au SPF Affaires étrangères à Bruxelles et en demandant d’inviter le requérant à introduire une demande de visa accompagnée des documents requis.

6. Le 25 mars 2004, le requérant a introduit une demande de visa de regroupement familial auprès de l’ambassade de Belgique à D.

7. En réponse à une demande adressée le 8 avril 2004 par le SPF Affaires étrangères aux autorités XXX et ayant pour objet de vérifier “1) si l’intéressé a été condamné pour d’autres faits que ceux pour lesquels il bénéficie d’un acquittement par le XXX ? Et 2) si les autorités XXX ont demandé l’extradition de l’intéressé au gouvernement de T. ?”, le Parquet général du XXX a, le 26 avril 2004, avisé l’ambassade belge à K. que “*certain serious charges were not subject of ICTR porcess and we intend to prosecute him for that matter. We maintain a case file on him numbered 109849/SI/CF/Nmta. We are therefore not recommending for his acceptance in any country whose jurisdiction will not assist to bring him to Justice. His statut is one of a fugitive.*”.

8. Le 30 juin 2004, à la suite d’une intervention du conseil du requérant, la demande de visa de regroupement familial est finalement transmise par l’ambassade de Belgique à D. à l’Office des étrangers en faisant état, à titre d’observations, de l’absence d’extrait d’acte de naissance et de mariage et de la note du 26 avril 2004 des autorités XXX.

9. Il ressort du dossier administratif qu’à la suite de la demande du 8 mars 2004 du greffier du T.P.I. XXX. et de la demande de visa du 25 mars 2004 du requérant,

des contacts ont eu lieu à plusieurs reprises entre les départements des Affaires étrangères, de la Justice et de l'Intérieur ainsi qu'avec l'Office des étrangers et la Sûreté de l'Etat en vue d'instruire ces deux demandes. Selon une note du 30 juin 2004 de l'Office des étrangers au ministre de l'Intérieur, le "28 juin 2004, s'est tenue au cabinet des Affaires étrangères une réunion dont l'objectif était de trouver un accord sur la manière dont la demande de regroupement familial de Monsieur XXX serait examinée". Après avoir entendu les arguments de chacune des parties concernées, il a été convenu de tenter un rejet de la demande (...). Dès que l'Office des étrangers sera effectivement en possession de la demande de regroupement familial, transmise par l'Ambassade de Belgique à D., et du résumé de cette affaire, un projet de décision de rejet de la demande sera soumis à toutes les parties concernées pour avis".

A la suite de cette réunion, le SPF Affaires étrangères a, le 28 juin 2004, invité à nouveau l'ambassade belge à XXX à "approcher les autorités XXX compétentes afin de me faire savoir si elles continuent à retenir des charges contre l'intéressé et de quel(s) chef(s)" et "si (elles) envisagent, le cas échéant, de solliciter son extradition dans quelconque pays dans lequel il pourrait se trouver". Malgré plusieurs rappels, cette demande de renseignements est restée sans réponse.

10. Le 5 novembre 2004, le délégué du ministre de l'Intérieur a pris une décision de refus d'autorisation de séjour provisoire. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

" Considérant que XXX était poursuivi devant le Tribunal pénal international XXX des chefs de génocide, complicité dans un génocide, crimes contre l'humanité et violations sérieuses de l'article 3 de la Convention de Genève et du Protocole additionnel II;

Considérant qu'il a été acquitté le 25 février 2004 de tous les chefs d'accusation retenus contre lui;

Considérant néanmoins que, le XXX, le Tribunal pénal international XXX a fait droit à la demande du Procureur tendant ce que XXX soit mis en liberté sous condition;

Qu'il a effectivement été mis en liberté sous conditions;

Que tout manquement l'une quelconque des conditions fixes entraînerait que XXX puisse nouveau être placé sous la garde du Tribunal pénal international XXX;

Considérant enfin que le Parquet général de la République du XXX a confirmé, en date du 26 avril 2004, avoir l'intention de poursuivre XXX pour des faits graves qui n'ont pas été portés à la connaissance du Tribunal pénal international XXX;

Qu'un dossier est effectivement ouvert sous la référence XXX;

L'Office des étrangers estime que, par son comportement personnel, XXX doit être considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale;

Considérant que les intérêts familiaux et personnels de XXX (et des siens) ne peuvent en l'espèce prévaloir sur la sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale;

L'Office des étrangers décide que, conformément aux articles 11 et 3, alinéa 1, 7 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, XXX ne peut se prévaloir de l'article 10, alinéa 1, 4 de la loi du 15 décembre 1980 précitée.";

La décision attaquée a été notifiée au requérant le 23 novembre 2004 par le consul belge auprès de l'Ambassade de Belgique à D.;

Considérant, en ce qui concerne l'extrême urgence, que la présente demande de suspension a été introduite le 7 décembre 2004, soit quatorze jours après la notification de la décision attaquée; qu'un tel délai ne dément toutefois pas la diligence dont a fait preuve le requérant pour saisir le Conseil d'Etat en raison des circonstances particulières propres au cas d'espèce, à savoir le séjour à l'étranger du requérant, circonstance dans laquelle le délai de recours en annulation est porté de trente à cent vingt jours, et son séjour dans un endroit surveillé et protégé, et dès lors peu accessible en termes de moyens de communications comme en attestent d'ailleurs le temps mis et les difficultés rencontrées par la partie adverse pour notifier la décision litigieuse; que l'imminence du péril justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence résulte de la prolongation du séjour du requérant en résidence surveillée alors qu'il bénéficie d'une remise immédiate en liberté sous conditions depuis le 26 février 2004; que l'extrême urgence est établie;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de l'erreur manifeste d'appréciation, de la 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 de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; qu'il soutient en substance que c'est à tort que la partie adverse affirme que le respect des conditions imposées par le Tribunal fait obstacle à la délivrance du visa sollicité et qu'à défaut d'un texte clair et précis, deux interprétations sont possibles; qu'il estime que la première interprétation selon laquelle la partie adverse ne peut délivrer le visa sollicité en raison du fait que la présence du requérant sur le territoire belge aurait ipso facto pour conséquence que les conditions mises à sa libération ne seraient plus respectées dès lors que celui-ci se trouverait en dehors de la juridiction du XXX est non seulement en contrariété avec la décision de libération prononcée par le XXX mais surtout cache mal la volonté de la partie adverse de se soustraire à ses engagements internationaux, et que les quatre conditions mises à la libération du requérant n'ont de sens que dans la mesure où le requérant se

trouve en dehors de la sécurité du XXX; qu'il relève que la deuxième interprétation, selon laquelle la venue du requérant en Belgique contient le risque qu'il ne respecte pas les conditions imposées à sa libération, constitue une argumentation presque outrageante, insuffisante et inadéquate, car elle se fonde sur une supposition qui à la lumière des éléments à la cause doit pourtant être écartée et ne permet pas de comprendre en quoi la venue du requérant en Belgique contient un risque de le voir ne pas respecter les conditions mises à sa libération dès lors que par sa demande d'autorisation de séjour, le requérant a exprimé sa volonté de résider en Belgique auprès de son épouse et de ses enfants;

Considérant que le premier moyen a trait à la première catégorie de motifs sur laquelle repose la décision attaquée, laquelle énonce "qu'il a effectivement été mis en liberté sous conditions" et "que tout manquement (à) l'une quelconque des conditions fixes entraînerait que XXX puisse (à) nouveau être placé sous la garde du Tribunal pénal international XXX";

Considérant qu'il ressort de la décision du XXX du T.P.I. XXX. que si le Tribunal a bien ordonné que le requérant soit mis immédiatement en liberté, cette "mise en liberté immédiate" ne sera effective que lorsque les conditions prévues par cette même décision auront été réunies, le requérant étant "entre-temps (...) placé dans un lieu sûr"; qu'il s'ensuit que le motif selon lequel le requérant "a effectivement été mis en liberté sous conditions" est erroné;

Considérant qu'en énonçant par ailleurs que "tout manquement (à) l'une quelconque des conditions fixes entraînerait que XXX puisse (à) nouveau être placé sous la garde du Tribunal pénal international XXX", la partie adverse semble indiquer qu'elle ne peut assurer que les quatre conditions prévues par la décision précitée du XXX du Tribunal soient respectées par le requérant et que, en cas de non respect par ce dernier de ces conditions, il soit à nouveau placé sous la garde du Tribunal; qu'à l'audience, le conseil de la partie adverse a insisté sur le fait que la délivrance d'un visa au demandeur lui imposerait des charges importantes pour que celui-ci puisse se conformer aux conditions de sa mise en liberté;

Considérant, d'une part, que les quatre conditions prévues par la décision précitée du XXX du Tribunal ne paraissent pas imposer des charges excessives à la partie adverse; qu'adopter un tel raisonnement revient en réalité à rendre la décision précitée du XXX du Tribunal inexécutable dès lors que les conditions qu'elle fixe impliquent nécessairement le séjour du requérant dans un pays; qu'en outre, la même décision conditionne la libération effective du requérant et son accueil dans un pays au fait qu' "ont été prises les dispositions pratiques requises, notamment les consultations nécessaires avec les autorités nationales et internationales compétentes,

ainsi qu'avec toute autre organisation que de telles dispositions pourraient concerner";
qu'il s'ensuit qu'une telle motivation est insuffisante;

Considérant, d'autre part, que ce motif paraît également inadéquat au regard des motifs justifiant l'introduction par le requérant d'une demande d'autorisation de séjour en Belgique, à savoir la présence de son épouse et de ses enfants en Belgique reconnus comme réfugiés et ayant acquis pour deux d'entre eux la nationalité belge;

Considérant qu'il s'ensuit que le premier moyen est sérieux;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la 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, des articles 2 et 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 du principe général de proportionnalité; que dans une première branche, il fait valoir que la motivation litigieuse est stéréotypée et n'expose pas en quoi la venue du requérant pourrait porter atteinte à l'ordre public, qu'il n'a jamais porté atteinte à l'ordre public en Belgique et que l'éventualité d'une ouverture d'une instruction judiciaire s'assimile à une menace abstraite et non réelle de l'ordre public;

Considérant que l'article 11 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que:

“ Le ministre ou son délégué peut décider que l'étranger qui déclare se trouver dans un des cas prévus à l'article 10 n'a pas le droit de séjourner dans le Royaume, soit parce que cet étranger ne remplit pas ou ne remplit plus une des conditions dudit article 10, soit, sauf dérogations prévues par un traité international, parce que l'intéressé se trouve dans l'un des cas prévus à l'article 3.

La décision indique, le cas échéant, la disposition de l'article 3 qui est appliquée.”;

Considérant que l'article 3, alinéa 1^{er}, 7^o, de la même loi dispose que :

“ Sauf dérogations prévues par un traité international ou par la loi, peut être refoulé par les autorités chargées du contrôle aux frontières, l'étranger qui se trouve dans un des cas suivants:

(...)

7^o s'il est considéré par le Ministre ou son délégué comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale; (...);”;

Considérant que la décision attaquée repose à cet égard sur deux motifs, à savoir l'intention manifestée par les autorités du XXX de poursuivre le requérant et son comportement personnel;

Considérant que le premier motif s'appuie sur la lettre du 26 avril 2004 du Parquet général du XXX; que, toutefois, l'intention d'entamer des poursuites à l'égard du requérant au XXX qui y est exprimée n'a pas été suivie d'effets à l'encontre du requérant, lequel n'avait fait, le 5 novembre 2004, l'objet d'aucune mesure de poursuite de la part des autorités XXX, pas plus qu'elle n'a été confirmée à la partie adverse en réponse à une nouvelle demande de renseignements en juillet 2004; qu'en outre, la seule intention d'entamer des poursuites ne suffit pas à justifier une possible atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale;

Considérant que le second motif n'expose pas en quoi le comportement personnel du requérant pourrait compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale; que les explications avancées à l'audience notamment quant aux mesures particulières de protection que nécessiterait la présence du requérant en Belgique ne peuvent pallier l'insuffisance de la motivation de la décision attaquée sur ce point;

Considérant qu'il s'ensuit que la première branche du quatrième moyen est sérieuse;

Considérant que le requérant fait valoir à titre de risque de préjudice grave difficilement réparable que l'exécution de la décision attaquée le prive de manière excessive de ses liens familiaux et le maintient dans une situation de quasi-détention alors même qu'il a été acquitté et que sa libération immédiate sous conditions a été ordonnée par le T.P.I. XXX.; que dans l'état actuel du dossier, le préjudice tel qu'exposé par le requérant doit être admis;

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

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 5 novembre 2004 du délégué du ministre de l'Intérieur refusant à XXX l'octroi d'un visa de regroupement familial, qui lui a été notifiée le 23 novembre 2004.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre des référés, le quatorze décembre deux mille quatre, par :

M.	NIHOUL,	président de chambre f.f.,
M.	DEPELSENAIRE,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,	Le Président f.f.,
-------------------	--------------------

B. DEPELSENAIRE.

P. NIHOUL.