

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 241.606 du 24 mai 2018

221.701/XV-3361

En cause : **CIMPAKA KAPETA** Harris,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe MARCHAND, avocat,
rue du Marché au Charbon 83
1000 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 14 mars 2017, Harris CIMPAKA KAPETA sollicite l'annulation de «la décision de refus de délivrance d'un passeport adoptée le 9 janvier 2017».

II. Procédure

Une ordonnance n° 1417 du 18 avril 2017 a accordé au requérant le bénéfice de la procédure gratuite.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 22 février 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 20 mars 2018 à 9 heures 30.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Christophe DEPREZ, *loco* M^e Christophe MARCHAND, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur, 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

Le 6 novembre 2015, le requérant fait l'objet d'une condamnation par le tribunal correctionnel francophone de Bruxelles, pour être parti combattre en Syrie entre le 1^{er} décembre 2013 et le 17 mars 2014, à une peine de quatre ans d'emprisonnement et à une amende de six mille euros. Cette peine est assortie d'un sursis probatoire.

Le 7 décembre 2016, il s'adresse à la commune de Forest afin d'obtenir la délivrance d'un passeport. Il précise dans sa requête que cette demande a été introduite «dans le cadre d'un projet de voyage d'agrément au Maroc avec sa jeune épouse».

Ladite demande est transmise à l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (en abrégé «OCAM») par un courrier électronique du 8 décembre 2016.

Le jour même, cet organe émet un avis négatif à son encontre, eu égard à des informations en sa possession.

Le 20 décembre, les services de la partie adverse adressent au ministre des Affaires étrangères et européennes une note relative à la demande du requérant. Il y est notamment fait état de l'existence d'un rapport de l'OCAM, reçu le 26 février 2016, dans lequel il mentionné que le requérant constitue un danger pour la sécurité publique.

Sur cette note est apposée la signature du ministre, ainsi que la mention de ce que ce dernier est d'accord avec l'OCAM.

Le 9 janvier 2017, la partie adverse écrit au requérant que la délivrance d'un passeport lui est refusée «en application de l'article 65, 2^e alinéa (sur base d'un avis motivé d'une autorité compétente ou si le demandeur présente manifestement un risque substantiel pour l'ordre public ou la sécurité publique) du Code consulaire, tel qu'instauré par la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire».

Cette décision constitue l'acte attaqué.

Par un courrier électronique du 8 mars 2017, un avocat du requérant adresse à la partie adverse une demande d'accès à son dossier administratif et, en particulier, à l'avis motivé qui justifie la décision. Cette demande est réitérée le 22 mars.

Par un courrier électronique du 20 avril, la partie adverse répond qu'elle ne peut lui réserver une suite favorable, cela sur la base de l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

IV. Demande de confidentialité

Considérant que la partie adverse demande, sur pied de l'article 87 du règlement général de procédure, que la pièce 7 de son dossier, consistant en l'avis émis par l'OCAM sur la demande introduite par le requérant, ne soit pas communiquée à ce dernier; qu'elle relève que ce document est classifié comme confidentiel au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité; qu'elle mentionne par ailleurs que, pour des raisons de sécurité, les noms des intervenants ont été biffés sur les pièces 3 et 4;

Considérant que le présent arrêt venant clore la procédure, cette demande de confidentialité est désormais sans objet;

V. Recevabilité

A. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse plaide l'irrecevabilité du recours à défaut d'intérêt suffisant à l'annulation; qu'elle relève que le requérant a mentionné que sa demande d'obtention d'un passeport s'inscrivait «dans le cadre d'un voyage d'agrément au Maroc avec sa jeune épouse» et fait observer que cette motivation est fausse, le requérant n'étant pas marié; qu'elle ajoute que le requérant est séparé de sa compagne depuis le 10 mai 2017, que cette personne a fait l'objet d'une proposition de radiation d'office à cette date et qu'elle a changé de domicile le 22 mai 2017;

qu'elle estime qu'en conséquence, l'intérêt du requérant est illégitime, ou qu'il n'est à tout le moins pas actuel;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la demande de passeport qui a donné lieu à l'acte attaqué n'était pas motivée par un projet de voyage déterminé ni par des circonstances de la vie familiale du requérant; que la mention figurant à cet égard dans la requête en annulation n'est pas nécessairement mensongère, le projet de ce voyage ayant pu exister à l'époque, et ne suffit pas à priver le requérant d'un intérêt à l'annulation du refus qui lui a été opposé; que l'exception ne peut être accueillie;

VI. Premier moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de ses «droits et libertés fondamentales»; que, dans les développements qu'il y consacre, il cite l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.), ainsi que l'article 2 du quatrième protocole additionnel à cette Convention; qu'il relève que, parmi les diverses conditions du sursis probatoire dont il a bénéficié lors de sa condamnation par le tribunal correctionnel le 6 novembre 2015, ne figure aucune interdiction de voyage; qu'il ajoute qu'il peut voyager librement à l'intérieur de «l'espace Schengen»; qu'il observe que la décision attaquée l'empêche de se rendre en République démocratique du Congo, où réside une partie de sa famille, et estime qu'une telle conséquence est disproportionnée eu égard au but poursuivi par l'autorité, spécialement alors que sa carte d'identité ne lui a pas été retirée;

qu'en réplique, il écrit que le refus de délivrance d'un passeport constitue une «ingérence aux droits fondamentaux» dont il allègue la violation; qu'il répète que même si cette ingérence repose sur une base légale, - consistant en l'article 65, alinéa 2, du Code consulaire - elle n'est pas proportionnée au but légitime poursuivi par l'autorité, en l'occurrence le maintien de la sécurité publique; qu'il cite divers arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme; qu'il écrit notamment que «l'objectif légitime de sécurité publique ne serait, en rien, mis davantage à mal s'il lui était accordé de se déplacer vers des pays pour lesquels un passeport est requis (par exemple le Maroc ou la République démocratique du Congo), plutôt que vers ceux qui lui sont déjà accessibles grâce à sa seule carte d'identité»;

que, dans son dernier mémoire, il évoque le standard pertinent pour constater une éventuelle disproportion entre le respect de certains droits fondamentaux et le souci de protéger des objectifs tels que le maintien de la sécurité publique, et la question de la charge de la preuve; qu'il estime qu'on ne peut pas réclamer de lui qu'il établisse une disproportion manifeste entre le refus de passeport et la frustration des droits concernés, sur la base de motifs consignés dans un document auquel il n'a pas accès, sans établir par là une exigence excessive et un renversement de la charge de la preuve incompatibles avec la Convention; qu'il maintient que les éléments qu'il invoque suffisent à conclure au constat d'une disproportion; qu'il répète qu'il dispose de sa carte d'identité, qu'une partie de sa famille réside en R.D.C., que la décision de

refus n'est assortie d'aucune échéance temporelle; qu'il met également en cause la promptitude avec laquelle l'OCAM a émis son avis le jour même de la demande d'avis transmise par la partie adverse, ce qui, selon lui, tend à indiquer que cet avis correspond à la mise en œuvre d'une restriction générale et presque automatique en suite de toute condamnation quelconque pour des faits terroristes, plutôt qu'à un véritable examen approfondi de facteurs propres au requérant comme l'impose la jurisprudence de la C.E.D.H.;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la possibilité de refuser la délivrance d'un passeport est prévue par les articles 62, 63 et 65 du Code consulaire, plus spécialement par l'alinéa 2 de l'article 65 visant le cas où la personne concernée présente «manifestement un risque substantiel pour l'ordre public ou la sécurité publique»; qu'en l'espèce, l'autorité a eu égard à des motifs visés par cette disposition, et corroborés, outre la condamnation encourue par le requérant, par les pièces confidentielles produites au dossier; que les éléments avancés par le requérant n'établissent pas la disproportion qu'il allègue entre la décision attaquée et l'objectif poursuivi par l'autorité; que, comme le relève le requérant lui-même, l'atteinte portée à sa liberté de circulation est limitée puisqu'il peut se rendre dans tous les pays accessibles avec la seule carte d'identité de Belge; que l'acte attaqué ne revêt pas une portée définitive et que rien n'exclut qu'une nouvelle demande puisse connaître un sort différent à l'avenir, si les motifs en cause évoluent; que le premier moyen n'est pas fondé;

VII. Second moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation de «l'obligation formelle de motivation des actes administratifs»; qu'il rappelle les exigences qui découlent de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et écrit que l'article 4 de cette loi, qui énumère les cas d'exception à l'obligation de motivation formelle, doit être interprété restrictivement; qu'il relève que la décision attaquée se borne à renvoyer à l'article 65, alinéa 2, du Code consulaire et estime qu'il incombait à l'autorité d'indiquer dans le texte de la décision «de quelle autorité compétente émanait l'avis [dont il y est question] et de préciser un minimum d'informations démontrant que l'exception à l'obligation de motivation formelle pouvait en l'occurrence être invoquée»;

qu'en réplique, il expose qu'il a bien saisi la Commission d'accès aux documents administratifs et qu'il a introduit, sans succès, une demande de reconsidération; qu'il estime que le procédé de la motivation par renvoi ou par référence ne peut être admis en l'occurrence, car il n'a jamais eu accès à l'avis de l'OCAM qui justifie la décision prise; qu'il soutient que l'ordre public ne réclamait pas en l'occurrence la mise en œuvre d'une exception à l'obligation de motivation;

que, dans son dernier mémoire, il insiste sur l'interprétation stricte qui doit être donnée aux exceptions à l'obligation de motivation formelle et considère qu'en

l'espèce, la sécurité extérieure et l'ordre public ne réclamaient pas une mobilisation aussi absolue de l'exception prévue par la loi; que, selon lui, il aurait été parfaitement possible d'assurer la préservation des intérêts visés par la loi sans restreindre à ce point la motivation formelle, et de lui communiquer les motifs de sécurité concrets et relatifs à sa personne qui justifiaient le refus; que, selon lui, cela lui aurait permis de se persuader du caractère personnalisé de l'avis de l'OCAM et de mieux comprendre les motifs du refus de passeport, sans pour autant dévoiler le moindre élément de fond du dossier; qu'il estime que la partie adverse a excédé une mise en œuvre restrictive et raisonnable de l'exception prévue à l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'acte attaqué mentionne que «la demande de passeport [formulée par le requérant] a été refusée en application de l'article 65, 2^e alinéa (sur base d'un avis motivé d'une autorité compétente si le demandeur présente manifestement un risque substantiel pour l'ordre public ou la sécurité publique), du Code consulaire, tel qu'instauré par la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire (M.B. du 21.01.2014)»;

Considérant que l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, dispose notamment que l'obligation de motiver ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut «compromettre la sécurité extérieure de l'État» (1^o) ou «porter atteinte à l'ordre public» (2^o); qu'une décision motivée par référence à un avis de l'OCAM, document classifié qui intéresse la sécurité publique et la prévention du risque d'actions terroristes, entre dans les prévisions de cette disposition; que, dès lors, la motivation de l'acte attaqué est suffisante par rapport aux exigences qui découlent de la loi du 29 juillet 1991; que le second moyen n'est pas fondé;

VIII. Indemnité de procédure

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge du requérant; qu'il ressort de l'ordonnance n^o 1417 du 18 avril 2017, précitée, que le bureau d'aide juridique de Bruxelles a octroyé au requérant l'aide juridique totalement gratuite; que c'est sur cette base que le bénéfice de la procédure gratuite lui a été accordé dans la présente procédure; que, conformément à l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il convient dès lors de fixer l'indemnité de procédure au montant minimum de 140 euros, visé à l'article 67, § 1^{er}, du règlement général de procédure,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 140 euros est accordée à la partie adverse, à la charge du requérant.

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

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

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY