

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.169 du 7 décembre 2018

A. 223.154/XV-3522

En cause : **SALIK** Pinkus (dit Pierre),
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue t'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Affaires Étrangères et Européennes,
chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales,
ayant élu domicile chez
M^e Monique DETRY, avocat,
rue de Praetere 25
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 septembre 2017, Pinkus (dit Pierre) SALIK poursuit, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision du Ministre des Affaires étrangères du 24 août 2017 d'invalidier son passeport/titre de voyage n° EM992403 en application des articles 62, 2° et 65/1, 1^{er} alinéa du Code consulaire" et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 239.860 du 13 novembre 2017 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Le requérant a demandé la poursuite de la procédure par un courrier du 21 novembre 2017.

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 derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 7 novembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 4 décembre 2018 à 9 heures 30.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Philippe HERMAN, 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 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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 239.860 du 13 novembre 2017. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Compétence du Conseil d'État et recevabilité

IV.1. Thèse des parties

Le requérant justifie dans sa requête la recevabilité *ratione temporis* de son recours, ainsi que son intérêt à postuler l'annulation de l'acte attaqué. Dans son mémoire en réplique, il cite un extrait de l'exposé des motifs du Code consulaire confirmant la compétence du Conseil d'État. Il ajoute que les ordonnances du juge d'instruction ne lui interdisent pas de quitter le territoire national mais l'obligent uniquement à demander au magistrat instructeur son autorisation préalable et écrite, de sorte que cette condition n'est pas de nature à le priver de son intérêt au recours.

Dans son dernier mémoire, il se fonde sur l'avis de la section de législation et l'exposé des motifs relatif au projet devenu la loi du 10 août 2015 portant modification du Code consulaire pour estimer que la compétence de la partie adverse de retirer ou d'invalider les passeports est, à tout le moins en partie, discrétionnaire et laisse place à un certain pouvoir d'appréciation.

La partie adverse considère qu'elle n'a pris aucune décision puisqu'elle s'est bornée à exécuter une demande du parquet général. Elle estime que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître d'un recours contre une telle mesure d'exécution. Elle rappelle également que le Conseil d'État n'est compétent pour connaître des actes qui émanent du pouvoir judiciaire que lorsqu'ils sont relatifs aux marchés publics, aux membres de son personnel ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire. Elle écrit par ailleurs que l'acte attaqué n'est pas susceptible de recours, dès lors qu'il consiste seulement en un "acte de pure exécution". Par ailleurs, elle fait valoir que le requérant ne peut quitter le territoire national sans autorisation préalable et écrite du juge d'instruction. Elle estime que, dans l'état actuel de la procédure, le requérant ne dispose pas d'un intérêt puisqu'il n'a pas obtenu ou même sollicité une telle autorisation.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à son mémoire en réponse sur ce point.

IV.2. Appréciation

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".

L'article 65/1 du même Code, inséré par l'article 4 de la loi du 10 août 2015, précitée, est rédigé comme suit :

" Les passeports et les titres de voyage belges sont retirés et invalidés aux conditions visées à l'article 62.

En outre, les passeports et les titres de voyage belges peuvent également être retirés et invalidés suite à l'avis motivé d'une autorité compétente à cet effet si le demandeur présente manifestement un risque substantiel pour le maintien de l'ordre public ou la protection de la sécurité nationale ou publique.

Le ministre peut, préalablement au retrait ou à l'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage belge, demander à tout moment à l'autorité compétente à cet effet de lui fournir toute information complémentaire susceptible d'éclairer la décision de retrait ou d'invalidation".

Il résulte de ces dispositions que la compétence de retrait ou d'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage belge n'est pas attribuée au parquet fédéral ou à une autre autorité judiciaire mais bien au ministre des Affaires étrangères qui est une autorité administrative. Les travaux préparatoires de la loi du 10 août 2015, précitée, confirment, à propos de la décision ministérielle de retrait ou d'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage belge, que "s'agissant d'un acte administratif, cette décision tombe dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et elle est susceptible d'un recours auprès du Conseil d'État" (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54 1200/001, p. 6).

Lorsqu'une mesure limitative de liberté a été décidée par l'autorité judiciaire, les dispositions précitées ne reconnaissent pas de pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative pour le retrait ou l'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage belge. Toutefois, la seule circonstance qu'une contestation porte sur une décision qu'une autorité administrative estime avoir dû prendre sur la base d'une norme liant sa compétence n'implique pas nécessairement qu'elle a pour objet direct et véritable un droit subjectif ni que la compétence du Conseil d'État soit exclue. En effet, l'existence d'une contestation ayant pour objet un droit subjectif suppose que le requérant fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit impose directement à l'autorité, à l'exécution de laquelle cette autorité est tenue en vertu d'une compétence liée et à l'exécution de laquelle le requérant a un intérêt. En l'espèce, la partie adverse ne se prévaut pas à l'égard du requérant d'une obligation à l'exécution de laquelle il a un intérêt mais, au contraire, le requérant conteste l'existence d'une obligation à laquelle la partie adverse estime être tenue et à l'exécution de laquelle il n'a pas d'intérêt dès lors que celle-ci emporte une modification défavorable de sa situation administrative.

Le requérant dispose d'un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué, qui lui permettrait de conserver son passeport dans l'attente d'une éventuelle levée des mesures limitatives de liberté le concernant ou d'une autorisation du magistrat instructeur lui permettant de quitter le territoire national.

Le recours est recevable.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant soulève un moyen unique pris de la violation des articles 62, 2°, et 65/1, 1^{er} alinéa, du Code consulaire établi par la loi du 21 décembre 2013, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de bonne administration, en ce qu'il impose l'examen complet des circonstances de la cause, du devoir de minutie et de la règle qu'exprime l'adage *audi alteram partem*. Il fait valoir que la compétence de la partie adverse de retirer ou d'invalider les passeports laisse place à un certain pouvoir d'appréciation. Selon lui, l'invalidation d'un passeport est une mesure grave qui touche au droit à la liberté fondamentale de circulation et de résidence garanti par l'article 12 de la Constitution et par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il considère par conséquent qu'il appartenait à la partie adverse, avant de prendre cette décision, de l'entendre, d'autant que les ordonnances de mise en liberté sous condition et de prolongation des mesures alternatives ne lui interdisent pas formellement de quitter le territoire national mais l'obligent uniquement à demander l'autorisation préalable et écrite du magistrat instructeur. Il soutient également que la partie adverse n'a pas non plus procédé à l'examen complet des circonstances de la cause et que la simple mention des articles 62 et 65/1 du Code consulaire ne constitue pas une motivation adéquate.

Dans son mémoire en réplique, il reprend une argumentation similaire et dans son dernier mémoire, il renvoie aux travaux préparatoires de la loi du 10 août 2015, précitée, pour estimer que la compétence de la partie adverse est au moins en partie discrétionnaire.

V.2. Appréciation

Lors de l'adoption de l'acte attaqué, le requérant faisait l'objet d'une ordonnance de prolongation de mesures alternatives prévues dans une ordonnance de libération sous conditions prévoyant notamment une interdiction de quitter le territoire national sans autorisation préalable et écrite du magistrat instructeur. Une telle ordonnance constitue bien une mesure judiciaire limitative de liberté au sens de l'article 62, 2°, du Code consulaire.

Si l'article 65/1 du même Code prévoit une marge d'appréciation pour le ministre en vue d'apprécier un éventuel "risque substantiel pour le maintien de

l'ordre public ou la protection de la sécurité nationale ou publique", il n'en va pas de même lorsque l'autorité judiciaire a imposé une mesure limitative de liberté. Dans ce cas, le législateur lui-même a prévu que les passeports et les titres de voyage belges sont retirés et invalidés sans que le ministre ne dispose d'un pouvoir d'appréciation. Le principe général *audi alteram partem* ne trouve pas à s'appliquer lorsque l'audition de la personne concernée est inutile, notamment lorsque la compétence de l'administration est liée. De même, dans ces circonstances, la référence aux articles 62, 2° et 65/1 du Code consulaire, bien que succincte, est suffisante au regard de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros, à la charge du requérant. 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 d'un montant de 840 euros est accordée à la partie adverse, à la charge du requérant.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à la charge du requérant.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.