

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n^o 246.446 du 18 décembre 2019

A. 229.051/XV-4217

En cause : **ABARICHA** Anas,
 ayant élu domicile chez
 M^e Nicolas COHEN, avocat,
 rue marché aux Charbons 83
 1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
 le ministre des Affaires étrangères,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Diego GUTIERREZ CACERES et
 Alain VERRIEST, avocats,
 avenue Tedesco 7
 1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 9 septembre 2019, Anas ABARICHA demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision d'invalidation et de retrait de son passeport qui lui a été adressée le 11 juillet 2019 par recommandé » et d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Par la même requête, Anas ABARICHA demande le bénéfice de l'assistance judiciaire. Une ordonnance du 25 septembre 2019 la lui a accordée.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 30 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 décembre 2019.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Nicolas COHEN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Diego GUTIERREZ CACERES, avocat, comparaisant 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, de nationalité belge et né le 27 janvier 1993, est condamné par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, le 3 mai 2016 à une peine d'emprisonnement de quatre ans et à une amende de 12.000 euros

Cette peine est assortie d'un sursis probatoire pour la moitié de l'emprisonnement et la totalité de l'amende. Ce sursis est notamment assorti d'une condition consistant à « ne pas gagner de pays en guerre ».

2. Le requérant déclare en termes de requête avoir purgé la partie de sa peine d'emprisonnement non assortie d'un sursis, jusqu'au 7 juillet 2018.

3. Il indique également que, dans le courant du même mois, il sollicite la délivrance d'un passeport auprès de la commune de Molenbeek-Saint-Jean et que celle-ci l'informe que cette demande est « bloquée au niveau du ministère des affaires étrangères ».

4. Par un courrier électronique du 15 août 2018, l'avocat du requérant s'adresse à la partie adverse afin d'être informé des raisons de ce blocage.

5. Par un courrier électronique du 16 août 2018, les services de la partie adverse répondent que le requérant « a été mis sur Passban suite à la demande de l'OCAM [...] », qu'elle a « soumis sa demande à leurs services » et qu'ils attendent un « avis motivé » de leur part à ce propos.

6. Le 19 septembre 2018, la situation du requérant fait l'objet d'un avis à l'attention du ministre des affaires étrangères.

7. À la suite de rappels qui lui sont adressés par l'avocat du requérant, les services de la partie adverse lui écrivent, par un courrier électronique du 24 septembre 2018, qu'ils ont « reçu l'avis motivé de l'OCAM mais [qu'ils sont] toujours dans l'attente de la décision du ministre ».

8. Par un courrier électronique du même jour, l'avocat du requérant réagit en s'étonnant du caractère « secret » de la procédure. Il fait état de ce que son client est disposé à être entendu afin de répondre aux questions qui se poseraient.

9. Par un courrier électronique du 25 septembre 2018, les services de la partie adverse informent l'avocat du requérant de « la décision positive » du ministre. Ils précisent que le requérant peut « dès à présent, introduire une demande de passeport auprès de sa commune ».

10. Le 24 juin 2019, la commission de contrôle des fichiers de l'Organisation internationale de police criminelle – INTERPOL, informe l'avocat du requérant de ce que celui-ci est recherché en tant que suspect pouvant fournir des informations dans une affaire de « criminalité liée au terrorisme ».

11. Le 8 juillet 2019, le parquet fédéral adresse à la partie adverse une « demande d'enregistrement d'une personne sur la liste des personnes auxquelles un passeport, un titre de voyage ou – pour un Belge habitant à l'étranger – une carte d'identité ne peut être délivré(e) d'office (Passban) ». Cette demande est justifiée par la considération que le requérant « fait l'objet d'une mesure judiciaire privative de liberté assortie d'une interdiction de se rendre à l'étranger ou d'un mandat de recherche (art. 39, alinéa 6, et art. 62, 2° [du Code consulaire]) ».

12. Par un courrier électronique du 10 juillet 2019, les services de la partie adverse confirment, à l'attention du parquet fédéral, « la mise sur Passban » du requérant.

13. Par un courrier recommandé, daté du 11 juillet 2019, adressé au requérant, intitulé « invalidation et retrait de votre passeport » la partie adverse écrit au requérant que « [son] passeport EP910944 a été invalidé en application des articles 62, 2^o et 65/1, 1^{er} alinéa (mesure judiciaire limitative de liberté) du Code consulaire, tel qu'instauré par la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire [...] ». La partie adverse y prie également le requérant de se rendre au bureau passeports de son administration communale « afin d'y remettre [son] passeport pour destruction ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Confidentialité de certaines pièces du dossier administratif

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse indique que c'est sous couvert de confidentialité qu'elle produit une version signée de l'acte attaqué. Elle précise à cet égard que « s'agissant d'un dossier de terrorisme, le nom du fonctionnaire traitant ne doit [...] pas être dévoilé [...] pour des raisons évidentes de sécurité ».

IV.2. Appréciation

En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose.

Si l'article 87 du règlement général de procédure permet aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, il convient de rappeler que le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif, en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles du secret lié à la protection de la vie privée et à la sécurité des personnes, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

Au vu du contexte spécifique du dossier et des antécédents pénaux du requérant, il y a lieu de faire droit à la demande de confidentialité de la partie adverse pour la pièce versée dans le dossier administratif confidentiel. En tout état de cause, il convient de relever que le maintien de la confidentialité n'est pas de nature à empêcher qu'un contrôle effectif de légalité, tel que sollicité par le requérant, soit exercé par le Conseil d'État.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant relève que l'acte attaqué l'empêche de pouvoir voyager librement. Cette atteinte à sa liberté de circulation lui paraît totalement disproportionnée au regard de la seule limitation qui lui est faite à l'heure actuelle, dans le cadre de son sursis probatoire, de ne pas gagner un pays en guerre. Il fait valoir que cette privation de passeport constitue également une immixtion dans sa vie privée et familiale dès lors qu'elle l'empêche de pouvoir développer librement ses relations sociales et familiales. Il considère que l'acte attaqué est illégal et qu'il lui cause un préjudice grave puisqu'il doit limiter ses voyages aux pays acceptant les ressortissants belges sur la seule base de leur carte d'identité nationale, alors même que les faits qu'il a commis ont été sanctionnés, qu'il purge sa peine encore actuellement sans aucune difficulté et que les magistrats spécialisés qui ont traité son dossier n'ont pas jugé nécessaire d'assortir la peine d'une interdiction générale de voyager. Il estime qu'il revient au pouvoir exécutif de contribuer à la mise en œuvre d'une décision judiciaire et non pas de la modifier. Il présume qu'un arrêt en annulation ne pourrait intervenir, au plus tôt, qu'endéans les dix-huit mois. Selon lui, ce délai est trop important au regard de l'atteinte à ses droits et libertés fondamentales et il y a, dès lors, lieu de traiter en urgence sa demande de suspension. Il rappelle que le Conseil d'État a déjà jugé que l'impossibilité de disposer d'une carte d'identité au delà d'une courte période porte une atteinte significative à l'exercice effectif de divers droits et libertés ce qui justifie une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

VI.2. Appréciation

Il ressort de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, que la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est, en effet, inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué cause des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse laisser ceux-ci se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

L'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des mêmes lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que la requête en suspension contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

Dans le même sens, l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État précise que la demande de suspension contient entre autres "un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées".

Dans l'exposé des faits justifiant l'urgence que doit contenir sa demande de suspension, le requérant doit notamment établir *in concreto* que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des inconvénients suffisamment graves. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant. Le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension.

L'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants.

Enfin, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités invoquées, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues. Dès lors, en l'absence d'éléments factuels concrets, la seule atteinte à une liberté fondamentale ne constitue pas un inconvénient d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse le laisser se produire en attendant l'issue de la procédure en annulation.

La demande de suspension ne comporte aucune indication relative à la nécessité pour le requérant de voyager dans un pays n'acceptant pas les ressortissants belges sur la seule base de leur carte d'identité nationale. Partant, il n'est pas possible de déterminer si l'exécution immédiate de l'acte attaqué est de nature à entraîner, pour lui, des inconvénients dont l'importance justifierait une mesure de suspension.

La condition relative à l'urgence n'est, par conséquent, pas remplie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La confidentialité de la pièce unique de la farde confidentielle du dossier administratif est maintenue.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

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

Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Marc JOASSART.