3CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 254.782 du 19 octobre 2022

A. 236.667/XV-5119

En cause : **SCHRAEYEN** Fabian,
ayant élu domicile chez
M^e^ Charles-Olivier RAVACHE, avocat,
boulevard de la Sauvenière, 72 A
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le ministre des Affaires étrangères,
des Affaires européennes et du Commerce extérieur,
et des Institutions culturelles fédérales,
ayant élu domicile chez
M^es^ Emmanuel JACUBOWITZ et
Clémentine CAILLET, avocats,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 18 juin 2022, Fabian Schraeyen demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et coopération au développement du [...] 28 avril 2022 portant la référence C2.3/313958/22/4846 [...] d'invalidation e[t] retrait de passeport » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

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

M^me^ Marie Lambert de Rouvroit, auditeur adjoint 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.

Par une ordonnance du 15 septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 octobre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M^me^ Élisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Anne-Catherine Doyen, *loco* M^e^ Charles-Olivier Ravache, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Annabelle Deleeuw, *loco* M^es^ Emmanuel Jacubowitz et Clémentine Caillet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^me^ Marie Lambert de Rouvroit, auditeur adjoint, a été entendue 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 expose être domicilié en Slovaquie. Il indique également être gérant de deux sociétés dont le siège social est situé en Slovaquie et qui entreprennent des chantiers dans le monde, notamment en Afrique.

Il est titulaire d'un passeport belge.

2. Le 15 avril 2022, le Parquet fédéral adresse à la partie adverse, au sujet du requérant, une « demande d'enregistrement d'une personne sur la liste des personnes auxquelles un passeport […] ne peut être délivré d'office », sur la base de l'article 62 du Code consulaire.

Cette demande est motivée comme il suit :

« Conformément aux dispositions du Code consulaire (articles 39/1, 39/2, 39/3, 62, 63, 65, 65/1 et 65/2) instauré par la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire (M.B. 21 janvier 2014), et ses modifications successives, je confirme que la personne mentionnée ci-dessus :

1. Fait l'objet d'une des mesures judiciaires limitatives de liberté visées à l'article 39/1 ou 62 du Code consulaire (art. 39/2, 1° et art. 63, § 1^er^, 1°) ;

[...]

Si cette personne introduit une demande de passeport ou de titre de voyage ou, par le biais d'un poste consulaire belge, une demande de carte d'identité, ou si elle est déjà titulaire d'un passeport, d'un titre de voyage ou d'une carte d'identité pour Belge inscrit à l'étranger en cours de validité, je prie le SPF Affaires étrangères de contacter mes services afin d'évaluer l'application des règles relatives aux refus, retrait ou invalidation du passeport / du titre de voyage / de la carte d'identité ».

3. À la suite de cette demande et en application de l'article 65, alinéa 1er, du Code consulaire, la partie adverse décide d'invalider le passeport du requérant.

Elle en informe le Parquet fédéral par un courriel du 19 avril 2022, précisant avoir invalidé le passeport du requérant le même jour, soit le 19 avril 2022.

Elle adresse, ensuite, un courrier au requérant, daté du 28 avril 2022, l'informant de cette décision d'invalidation de son passeport, dans les termes suivants :

« Votre passeport n° [...] été invalidé en application :

□ des articles 65, 1er alinéa et 63, § 1, 1° (mesure judiciaire limitative de liberté),

[...]

du Code consulaire, tel qu'instauré par la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire (MB du 21 janvier 2014), ainsi que ses modifications successives. »

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Exception soulevée par la partie adverse

La partie adverse fait valoir que sa compétence en matière d'invalidation et de retrait de passeport est totalement liée, conformément à l'article 63 du Code consulaire. Elle renvoie aux travaux préparatoires relatifs à cette disposition.

Selon elle, le requérant semble se prévaloir d'un droit subjectif à disposer et user de son passeport, de sorte que son recours a pour objet direct et véritable un droit subjectif excluant la compétence du Conseil d'État.

IV.2. Appréciation

L'acte attaqué repose sur les dispositions suivantes du Code consulaire :

« Art. 62. Dans le cadre de la bonne exécution de l'action de la justice et notamment pour éviter que des personnes concernées par celles-ci tentent de s'y soustraire, et afin de permettre au ministre d'adopter les actes administratifs visés aux articles 63 et 65 et de réaliser les traitements de données visés au chapitre 7/1 de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges, le ministère public et les services de police lui communiquent d'initiative, dans les cas prévus dans les directives du Collège des procureurs-généraux, l'identité des Belges et des apatrides et réfugiés reconnus qui font l'objet d'une enquête pénale sur un délit visé aux articles 198, 199 ou 199*bis*, 1°, du Code pénal ou d'une des mesures judiciaires limitatives de liberté suivantes:
a) une mesure judiciaire limitative de liberté avec interdiction de quitter le territoire;
b) un mandat d'arrêt;
c) un mandat d'arrêt européen;
d) un mandat d'arrêt international;
e) un signalement national ou international aux fins d'une arrestation.

Les organes, services et organismes belges compétents communiquent d'initiative au ministre l'identité des Belges et des apatrides et réfugiés reconnus qui présentent manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique ».

« Art. 63. § 1er. La délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge est refusée:
1° si le demandeur fait l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté dans les cas visés à l'article 62;
2° si le demandeur fait l'objet d'une enquête pénale sur un délit visé aux articles 198, 199 ou 199*bis*, 1°, du Code pénal, dans les cas visés à l'article 62;
3° si le demandeur a communiqué des données inexactes concernant sa nationalité ou son identité;
4° à l'enfant mineur non émancipé, si un parent qui exerce l'autorité parentale a demandé, conformément à l'article 374/1 du Code civil, d'être consulté à l'occasion de la demande de passeport ou titre de voyage belge pour cet enfant et que ce parent refuse de donner son autorisation pour la délivrance de ce document.

§ 2. La délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge peut être refusée par le ministre sur la base de l'avis motivé d'un organe, service ou organisme compétent à cet effet, si le demandeur présente manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique.

§ 3. Le ministre ou le fonctionnaire compétent de la direction Documents de voyage et d'identité du SPF Affaires étrangères peut, préalablement à la délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge, demander à tout moment à tout organe, service ou organisme compétent à cet effet de procéder à une enquête. En attendant le résultat de l'enquête, la délivrance du passeport ou du titre de voyage est suspendue ».

« Art. 65. Les passeports et les titres de voyage belges sont retirés ou invalidés aux conditions visées à l'article 63, § 1er, 1° à 3°. Dans le cas visé à l'article 63, § 1er, 4°, le passeport ou titre de voyage sera retiré ou invalidé, pour autant que le tribunal de famille ait imposé une telle mesure.

Les passeports et les titres de voyage belges peuvent aussi être retirés ou invalidés aux conditions visées à l'article 63, § 2.

Dans ce dernier cas, le ministre ou le fonctionnaire compétent de la direction Documents de voyage et d'identité du SPF Affaires étrangères peut,

préalablement au retrait ou à l'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage belge, demander à tout moment à l'organe, le service ou l'organisme compétent à cet effet de lui fournir toute information complémentaire susceptible de préciser la décision de retrait ou d'invalidation ».

En vertu de l'article 65, alinéa 1er, du Code consulaire, la partie adverse est tenue de retirer ou d'invalider le passeport, dans les cas visés à l'article 63, § 1er, 1° à 3°, du même Code, à savoir notamment lorsqu'une personne fait l'objet d'une mesure limitative de liberté.

Le Conseil d'État a déjà été saisi de recours contestant la légalité de décisions de retrait ou d'invalidation de passeport, fondées sur des dispositions antérieures mais similaires du Code consulaire. Il a jugé ce qui suit au sujet de sa compétence à connaître de tels recours :

« 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 du 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 cette obligation emporte une modification défavorable de sa situation administrative.

Par voie de conséquence, le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours ».

Cette jurisprudence est transposable au cas d'espèce.

Prima facie, le Conseil d'État est compétent pour connaître de la demande en suspension introduite par le requérant à l'encontre de la décision contestée.

V. Recevabilité

V.1. Exception soulevée par la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse conteste le caractère légitime de l'intérêt du requérant à critiquer la décision attaquée.

Elle fait valoir que la mesure limitative de liberté dont il fait l'objet signifie soit qu'il fait l'objet d'un mandat d'arrêt ou d'un signalement pour une arrestation auquel il doit en principe volontairement se soumettre, soit qu'il a interdiction de quitter le territoire. Elle estime que, dans un cas comme dans l'autre, il ne peut en principe quitter le territoire ni faire usage de son passeport.

Elle en déduit que la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué vise à ce que le requérant exerce des droits qui ne lui sont pas ou plus reconnus et, partant, à commettre un acte illégal. Elle invoque la jurisprudence selon laquelle est illégitime l'intérêt d'un requérant dont l'objectif est le maintien d'une situation illégale, contraire aux lois impératives, à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Selon elle, il doit en aller de même s'agissant de la volonté de contrevenir auxdites loi et à l'ordre public.

V.2. Appréciation

Il ressort d'un examen *prima facie* des critiques de la partie adverse que la situation illégale redoutée par celle-ci découlerait plutôt de la non-exécution ou du non-respect éventuel de la mesure limitative de liberté qui vise le requérant, plutôt que de la seule possession de son passeport.

La partie adverse ne démontre pas que la suspension de l'exécution de la décision puis, son annulation, placerait le requérant dans une situation qui serait, en soi, irrégulière et contraire aux lois impératives, à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Le Conseil d'État a déjà jugé que « 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 ».

Dans le cadre d'un examen *prima facie* que permet la procédure de référé, il y a lieu de conclure à la recevabilité de la demande.

VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 2, 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.

VII. Exposé de l'urgence

VII.1. Thèse du requérant

Le requérant indique être le gérant de deux sociétés menant des chantiers en Afrique, sur lesquels il doit se déplacer pour y apporter son expertise.

Il ajoute qu'il participera, du 24 au 29 octobre 2022, à une conférence pour laquelle il a besoin de son passeport. Il ressort des pièces de son dossier que cette conférence se tiendra au Togo.

Il explique qu'à défaut d'avoir son passeport, ses sociétés perdront des chantiers et qu'il se retrouvera lui-même sans ressources. Il considère que la perte de revenus et la confrontation à des charges constantes, découlant de l'exécution de la décision contestée, constituent un péril dont l'imminence est établie.

VII.2. Appréciation

Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« § 1er. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1er et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :
1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;
2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué. [...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1er, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1er ».

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. Il revient au requérant d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

En l'espèce, le requérant évoque l'existence de deux sociétés établies en Slovaquie, à savoir « Be-room Slovakia » et « Interconstruct », sans préciser quelles sont leurs activités. Il ne démontre cependant pas l'existence des chantiers qui seraient actuellement en cours en Afrique. Il n'explique pas davantage quelle serait l'expertise qu'il serait le seul à détenir et qui nécessiterait sa présence personnelle sur ces chantiers.

Le requérant invoque également une conférence organisée du 24 au 29 octobre 2022 à Lomé, au Togo, à laquelle il a été convié. Il ne démontre toutefois pas en quoi son absence à cette conférence constituerait un inconvénient suffisamment grave pour justifier l'urgence requise.

S'il évoque vraisemblablement un risque de préjudice financier pour ses sociétés et pour lui-même, le requérant ne dépose aucun document relatif à ses propres ressources financières ou à celles de ses sociétés, qui permettrait d'établir concrètement l'impact économique pressenti de l'exécution de la décision contestée.

Par ailleurs, le requérant n'établit pas que la seule suspension de l'exécution de l'acte attaqué lui permettrait d'effectuer ces voyages professionnels à l'étranger, alors qu'il fait l'objet d'une mesure limitative de liberté au sujet de laquelle le Conseil d'État ne dispose d'aucune information.

À défaut d'établir concrètement les risques et inconvénients d'une gravité suffisante que l'exécution immédiate de la décision contestée pourrait entraîner, la demande en suspension du requérant doit être rejetée.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, 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 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre siégeant en référé, le 19 octobre 2022, par :

Élisabeth Willemart,	conseiller d'État, président f.f.,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Caroline Hugé	Élisabeth Willemart