

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 68.259 du 23 septembre 1997

A.47.489/VI-12.427

En cause : XXX,
 ayant élu domicile chez
 Me Georges-Henri BEAUTHIER, avocat,
 rue Berckmans 89
 1000 Bruxelles,

 contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 août 1992 par XXX qui demande l'annulation "de la décision ministérielle datée du 27 mai 1992, rejetant la demande urgente de réexamen, malgré l'avis favorable à son séjour en Belgique, rendu le 21 mai 1992 par Monsieur le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, et également (de) la décision notifiée le 29 juin 1992 lui enjoignant de quitter le territoire dans les 5 jours, avec interdiction de se rendre au Luxembourg et aux Pays-Bas";

Vu l'arrêt n° 42.379 du 23 mars 1993 rouvrant les débats et fixant l'affaire à l'audience du 23 avril 1993 à 9.30 heures;

Vu l'arrêt n° 43.475 du 25 juin 1993 suspendant l'exécution de l'ordre de quitter le territoire précité, rejetant les demandes de mesures provisoires et d'astreinte et réduisant les délais prescrits pour les actes de la procédure;

Vu l'arrêt n° 58.979 du 3 avril 1996 rouvrant les débats et fixant l'affaire à l'audience du 15 mai 1996 à 9.30 heures;

Vu la notification de cet arrêt aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me G.-H. BEAUTHIER, avocat, comparaissant pour le requérant et Me E. DERRIKS, loco Me M. SCARCEZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} HAUBERT, 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 de la requête se présentent comme suit :

1. XXX, de nationalité XXX, arrive en Belgique, à Zaventem, en provenance d'A. le 7 février 1992 muni d'un passeport, qui se révélera être faux, établi au nom d'A.A. Il demande à être reconnu comme réfugié politique.

2. Le 8 février 1992, il est entendu à l'Office des Etrangers. Il y explique les persécutions subies,

notamment un emprisonnement de 3 ans, en raison de son appartenance à une organisation politique XXX, le E.

3. Le 12 février 1992, le délégué du Ministre de la Justice prend à son encontre une décision de refus d'entrée avec refoulement vers XXX, d'où il venait. Il considère la demande comme manifestement étrangère à l'asile parce que frauduleuse. Pour lui, la fraude a consisté à tenter d'entrer en Belgique sous le couvert d'un faux passeport, et la demande d'asile n'a été formulée qu'après découverte de cette fraude par les gendarmes de Zaventem.

4. Le 13 février 1992, le requérant introduit une demande urgente de réexamen auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

5. Le 15 février 1992, Interpol XXX transmet au Ministre de la Justice une demande d'extradition du requérant, objet d'un mandat d'arrêt international décerné le même jour par un juge d'instruction du tribunal de première instance de B. "pour association de malfaiteurs, fait prévu et puni par les articles 131 et 132 du Code pénal XXX (attaque à l'explosif du centre de transmission de D., et des installations radio-téléphoniques des P.T.T. et de la radio-télévision XXX)".

Le 28 février 1992, le requérant sera condamné par contumace du chef de "complicité passive" pour ces faits à 5 ans d'emprisonnement et à 3 ans de mise sous contrôle administratif.

6. Le 19 février 1992, le Commissaire général émet un avis favorable à l'entrée du requérant dans le Royaume. Il y admet la vraisemblance des démêlés d'ordre politique entre le requérant et les autorités XXX. Il indique ne pas disposer d'éléments prouvant que le requérant se serait rendu coupable d'actes tombant sous le coup des clauses

d'exclusion telles que prévues par l'article 1^{er}, F, de la Convention internationale relative au statut des réfugiés. Il estime, quant à l'usage du faux passeport, que l'intention de tromper les autorités belges n'est pas établie.

7. Le 25 février 1992, le Ministre de la Justice prend une décision de rejet de la demande urgente de réexamen.

Cette décision se fonde sur un double motif : le caractère frauduleux de la demande qui apparaît de l'usage du faux passeport et le motif d'exclusion qui est prévu par l'article 1^{er}, F, b), de la Convention de Genève lorsqu'il existe de sérieuses raisons de penser que le demandeur a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'être admis comme réfugié.

8. Le 9 mars 1992, le président du tribunal de première instance de Bruxelles, siégeant en référé, saisi sur la base de l'article 70bis de la loi du 15 décembre 1980, interdit au Ministre de la Justice de mettre à exécution la décision de refoulement prise le 25 février.

9. Le 17 mars 1992, le Conseil d'Etat suspend par l'arrêt n° 39.015 l'exécution de la décision du 25 février 1992.

10. Par une requête introduite le 21 mars 1992, le requérant demande au Conseil d'Etat de prendre des mesures provisoires, à savoir "dire que le requérant pourra (...) pénétrer sur le territoire belge" et "dire que l'Etat belge sera condamné à remettre au requérant un titre de séjour provisoire (...)". Cette demande est rejetée par l'arrêt n° 39.091 du 27 mars 1992.

11. Le 7 mai 1992, le requérant est autorisé à pénétrer sur le territoire belge, mais se voit notifier

une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire.

Cette décision est motivée, d'une part, par le caractère frauduleux de la demande (problème du faux passeport) et, d'autre part, par la considération que "la présence en Belgique d'un des principaux représentants du mouvement E., mouvement XXX radical, connu pour ses actions violentes en XXX, constitue par sa fonction même de dirigeant au sein de ce mouvement, un risque certain pour l'ordre public ou la sécurité nationale pour la Belgique".

12. Le 11 mai 1992, le requérant introduit une nouvelle demande urgente de réexamen.

13. Le lendemain, il est assigné à résidence à Schaerbeek.

14. Le 21 mai 1992, le Commissaire général émet à nouveau un avis favorable au séjour, avis longuement motivé, soit en substance :

- la demande ne fut pas frauduleuse;
- l'activité politique du requérant est suffisamment établie et le comportement de certaines autorités XXX n'est pas forcément un modèle de pratiques conformes aux droits et à la dignité de l'homme;
- il n'est pas démontré que les infractions pour lesquelles le requérant a été condamné en XXX seraient punissables en Belgique;
- la référence au danger pour l'ordre public serait tardive, contraire à la décision du 25 février 1992 qui le tenait pour un criminel de droit commun.

15. Le 27 mai 1992, malgré l'avis favorable au séjour donné par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, le Ministre de la Justice rejette la demande urgente de réexamen et enjoint au requérant de quitter le territoire dans les cinq jours. Cette décision, qui comporte les actes attaqués, est motivée comme suit :

" Considérant que la demande est manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, en particulier

a) parce qu'elle est frauduleuse;

Contrairement à l'affirmation du Commissaire général, la déclaration de l'intéressé consignée dans le rapport de gendarmerie du 07.02.1992 selon laquelle il voulait d'abord demander l'asile politique en France n'est pas "sans pertinence sur la recevabilité de la demande d'asile". Elle est bien confirmée par le fait que l'intéressé disposait de 13.200 FF.

En outre, le fait que l'intéressé a montré spontanément diverses coupures de presse, desquelles il devait ressortir qu'il a été condamné dans son pays, ne contredit pas l'assertion selon laquelle l'intéressé ne s'est déclaré réfugié qu'après la découverte de la falsification du passeport dont il était porteur. A cet égard, il apparaît du rapport de la gendarmerie que si l'intéressé a présenté ces coupures spontanément, c'est "plus tard" ("verder") c'est à dire en fin du premier entretien après la découverte du faux.

Bien que la falsification du passeport XXX et l'obtention d'un visa belge sous un faux nom peuvent se justifier (l'intéressé invoquant la nécessité, pour lui, d'assurer sa fuite d'XXX et son entrée dans un pays tiers), il n'en reste pas moins que l'intention de tromper les autorités belges est établie.

En effet, l'intéressé, lors de son interrogatoire du 08.02.1992, a reconnu lui-même qu'en tout état de cause, il n'avait pas l'intention de demander l'asile à la frontière aéroportuaire de Zaventem (que c'est "à la frontière aéroportuaire (qu') on a constaté que son passeport était falsifié et (que) j'ai demandé l'asile politique quand on m'a interrogé").

En conclusion, il ressort de la déclaration même de l'intéressé qu'il n'avait pas l'intention de demander l'asile et s'il l'a demandé, c'est parce que le faux a été découvert.

Par conséquent, l'article 52, § 2, 2°, renvoyant à l'article 52, § 1^{er}, 2°, a), de la loi du 15.12.1980,

modifiée par la loi du 18.07.1991, en raison du fait que la demande est manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, en particulier parce qu'elle est frauduleuse, est applicable.

b) Contrairement à l'avis du Commissaire général selon lequel "la crédibilité du motif touchant à l'ordre public ou à la sécurité nationale est gravement atteinte par la tardiveté avec laquelle il est invoqué", il y a lieu de constater que si ce motif a été invoqué, pour la première fois lors de la décision du refus de séjour du 07.05.1992, c'est parce que, jusqu'alors, le Ministre de la Justice et son délégué avaient estimé que les dispositions de la Convention de Genève n'étaient pas applicables à XXX, dont "on aura des raisons sérieuses de penser qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil, avant d'y être admis comme réfugié (art. 1^{er}, A (2) de la Convention de Genève)."

A fortiori, le Ministre de la Justice n'estimait pas utile et nécessaire d'invoquer le fait que l'intéressé pouvait compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale. Dans la mesure où le Conseil d'Etat a jugé qu'une telle argumentation relevait de l'examen du fond de la demande d'asile, le délégué du Ministre est en droit d'invoquer pour la première fois, à ce stade-ci de la procédure, le motif d'ordre public ou de sécurité nationale. Si l'article 33 de la Convention de Genève interdit à un Etat contractant d'éloigner un demandeur d'asile, et même un réfugié sur les frontières du territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, aucune disposition de la Convention ne contraint pour autant la Belgique à autoriser un demandeur d'asile sur son territoire. Tout Etat contractant conserve donc la possibilité d'éloigner un demandeur d'asile vers un Etat ne rentrant pas dans les dispositions précitées.

Comme le Conseil d'Etat lui-même l'a souligné dans sa décision 39.091 du 27.03.1992, et son arrêt 39.015 du 17.03.1992: "il n'empêche pas le Ministre de reprendre une nouvelle décision, pour autant que la motivation soit adéquate (...)".

Il en résulte qu'en tout état de cause et pour autant que la nouvelle motivation soit reconnue adéquate, le Ministre peut, à nouveau, prendre une nouvelle décision de refus de séjour et rejeter la demande urgente de réexamen.

A cet égard, la question du renvoi en XXX et en XXX et la question du traitement inhumain et dégradant que constitue au sens de l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme un tel éloignement est irrelevante et prématuré. Que la possibilité de compro-

mettre l'ordre public ou la sécurité nationale peut être invoquée à l'égard d'un demandeur d'asile qui, par hypothèse, répondrait à la définition de réfugié au sens de la Convention pour lui refuser le séjour sur le territoire belge pour autant qu'en fin de compte, l'intéressé ne soit pas éloigné vers un pays prévu à l'article 33 de la Convention.

Par conséquent, invoquer ce motif n'est pas contraire à la Convention de Genève.

En outre, le Commissaire général lui-même considère que "ce motif relatif à l'ordre public ou à la sécurité nationale ne peut être valablement invoqué que dans les cas où il existerait un risque que l'intéressé pourrait entreprendre des actions capables de compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale en Belgique". Or, en l'espèce, de par sa qualité de dirigeant du mouvement E., il en cautionne l'idéologie et l'action et par conséquent le recours aux actes violents. Dans cette mesure, par sa présence en Belgique, XXX est susceptible de compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale en risquant d'être à l'origine d'actes violents tels qu'ils sont perpétrés par le mouvement.

En conclusion, l'article 52, § 2, 2°, renvoyant à l'article 52, § 1^{er}, 1°, de la loi du 15.12.1980, en raison de ce que l'étranger est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale est applicable".

Cette décision a été notifiée au requérant le 29 juin 1992.

16. Le 25 juin 1993, le Conseil d'Etat suspend, par arrêt n° 43.475, l'exécution de cet ordre de quitter le territoire;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 52, § 2, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, article qui renvoie à l'article 52, § 1^{er}, 2°, a); qu'il se prévaut de l'absence de fraude dans sa démarche envers les autorités belges et conteste l'argument voulant faire croire qu'il désirait en fait demander l'asile politique en France; qu'il souligne la contradiction existant entre ce dernier argument et le second motif invoqué par la

partie adverse, selon lequel, en raison de ses liens avec les représentants du mouvement E. en Belgique, il pourrait y compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale;

Considérant que la partie adverse, en réponse, estime qu'il ressort clairement de la chronologie des faits tels que consignés dans les rapports de gendarmerie que le requérant a d'abord tenté de pénétrer sur le territoire du Royaume sous une fausse identité pour ensuite, après avoir été découvert, introduire une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié politique et produire, à l'appui de cette demande, une série de documents en sa possession, qu'il s'était bien gardé de montrer au préalable; qu'elle souligne que le requérant lui-même a déclaré, lors de son interrogatoire du 8 février 1992, qu'il avait l'intention de rentrer en Belgique et, une fois à l'intérieur, de demander l'asile politique; qu'elle discerne dans cette déclaration la preuve de la tentative du requérant d'entrer frauduleusement en Belgique; qu'elle conteste la contradiction alléguée entre les motifs de la décision critiquée;

Considérant que l'exposé des motifs du projet de loi qui allait devenir la loi du 14 juillet 1987 précise notamment ce qui suit à propos du futur article 52, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 :

" (...) le fait, pour l'étranger, d'utiliser, pour faciliter sa fuite et son entrée en Belgique, des documents d'entrée faux ou falsifiés, ne suffit pas pour que sa demande soit considérée comme manifestement abusive ou non fondée, à la condition que l'intéressé ne les ait pas utilisés sciemment pour tromper les autorités belges lors de sa déclaration. En d'autres termes, si les documents sont faux ou falsifiés, l'étranger doit le signaler d'emblée aux autorités belges. Par contre, l'utilisation de documents faux ou falsifiés, la destruction ou le fait d'abîmer des documents vrais pour tromper les autorités belges sont des faits rendant la demande abusive";

Considérant qu'il se déduit du texte de la loi et de ces commentaires que, ce qui autorise le Ministre de la

Justice à refuser l'accès au territoire à un étranger qui se déclare réfugié, ce n'est pas tant qu'il ait tenté d'y accéder frauduleusement, mais bien que sa demande de reconnaissance du statut de réfugié soit frauduleuse; qu'en d'autres termes, ce qui rend la demande manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, c'est la tentative de tromper les autorités "lors de la déclaration" de réfugié, c'est-à-dire sur les circonstances susceptibles de fonder leur décision : preuve des persécutions alléguées, de l'appartenance politique, philosophique, ethnique ou religieuse, etc.;

Considérant qu'en l'espèce, il n'apparaît pas que le requérant aurait utilisé le faux passeport pour tromper les autorités belges sur la qualité de réfugié qu'il revendiquait;

Considérant, en outre, que le requérant avait manifestement l'intention de demander l'asile politique en Belgique, dès l'entrée sur son territoire, ainsi qu'en attestent le "téléfax" adressé d'XXX le 7 février 1992 par sa famille à un avocat belge, et le dossier de presse préparé à cet effet; que la demande d'asile ne pouvait être tenue pour frauduleuse pour le seul motif que le requérant présente un faux passeport aux autorités chargées du contrôle aux frontières avant de formuler sa demande d'asile et que le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 52, § 2, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, article qui renvoie à l'article 52, § 1^{er}, 1°; qu'il conteste représenter un quelconque danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale belges;

Considérant que la partie adverse répond qu'il ressort du dossier administratif que le requérant est

membre du mouvement E. et que ce mouvement est un mouvement XXX d'opposition qui vise ouvertement la prise du pouvoir et qui a revendiqué divers actes de terrorisme; qu'elle en conclut que le Ministre a dès lors pu estimer que "dans cette mesure, par sa présence en Belgique, XXX est susceptible de compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale en risquant d'être à l'origine d'actes violents tels qu'ils sont perpétrés par le mouvement";

Considérant qu'une note établie sur le mouvement E. et transmise au Ministre le 24 mars 1992 par la Sûreté publique indique notamment ce qui suit :

" E. se déclare attaché à la démocratie dans l'action politique, désireux de participer à l'effort général de développement, mais place l'XXX «au-dessus de tout».

E. vise ouvertement la prise du pouvoir, mais ses membres sont divisés quant à la méthode à employer. Eduquer la population par la douceur, adopter les valeurs de l'XXX. Ou changer le régime par la «révolution XXX» en vue d'instaurer la c.";

Considérant que ces renseignements ne permettent pas d'inférer nécessairement que le requérant a pris, au sein du mouvement E., le parti de la violence dont il cautionnerait l'idéologie, et que sa seule présence en Belgique constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 27 mai 1992 par le Ministre de la Justice rejetant la demande urgente de réexamen introduite par XXX et lui enjoignant de quitter le territoire dans les cinq jours.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs,
sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre, le vingt-trois septembre 1900 nonante-
sept par :

MM. ANDERSEN, président de chambre,
 LEROY, conseiller d'Etat,
 HANSE, conseiller d'Etat,
M^{me} MALCORPS, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.