Conseil du Contentieux des Etrangers

Arrêt

n°108 702 du 29 août 2013
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : X

contre:

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté

LE PRÉSIDENT F. F. DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 décembre 2012, par X, qui déclare être de nationalité rwandaise, tendant à l'annulation de la décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire, prise le 23 octobre 2012.

Vu le titre Ier bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, dite ci-après la loi du 15 décembre 1980.

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 14 décembre 2012 avec la référence X

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 30 avril 2013 convoquant les parties à l'audience du 31 mai 2013.

Entendu, en son rapport, Mme M. GERGEAY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me A. BELAMRI, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me A. HENKES *loco* Mes D. MATRAY et N. SCHYNTS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

Le 11 janvier 2000, la partie requérante a introduit une demande d'asile auprès des autorités belges, laquelle s'est clôturée négativement par l'arrêt n° 89 495 rendu par le Conseil de céans le 10 octobre 2012.

Le 4 mai 2012, elle a introduit une demande de séjour en sa qualité d'ascendant à charge de sa fille mineure, de nationalité belge.

En date du 23 octobre 2012, la partie défenderesse a pris à son encontre une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire (annexe 20), qui lui a été notifiée le 7 novembre 2012. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

« En date du 26/07/2011, la personne concernée a vu sa demande d'asile du 11/01/2000 refusée par le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) et confirmée par le C.C.E. le 10/10/2012 (Arrêt n° 89485). Les instances d'asile considèrent qu'il y a des raisons sérieuses de penser que l'intéressé a commis des crimes contre l'humanité et qu'il s'est rendu coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations —Unies au sens de l'art 1er , F, a et c précités, de la Convention de Genève.
L'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme stipule « qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». En l'espèce, les événements reprochés au requérant, à savoir, avoir soutenu en toute connaissance de cause le génocide au Rwanda entre 1990 et 1994 et s'être associé à sa réalisation, ont été reconnus comme suffisants par le CGRA et confirmés par le CCE pour conduire à son exclusion de la protection prévue par la Convention de Genève en vertu de l'article 1er de la dite Convention. Il s'agit de faits hautement répréhensibles. Il s'avère que la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'Etat prime sur l'intérêt des requérants et de leurs intérêts familiaux et sociaux. Dès lors, au regards (sic) *de ces éléments, le fait que l'enfant du requérant réside légalement en Belgique et le fait que Monsieur [D. M.] travaille, ne peuvent constituer un motif suffisant pour justifier un droit au regroupement familial de la part de la personne concernée. La gravité des faits qui précèdent attestent à suffisance que le comportement personnel de l'intéressé constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société (article 43 2° sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) et justifie de ce fait que le droit de séjour demandé soit refusé pour des raisons d'ordre public et de sécurité nationale. »*

2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un premier moyen de l'excès de pouvoir et de la violation de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, d'administration prudente et de minutie, ainsi que de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (dite ci-après la CEDH).

Elle reproche à la décision querellée de ne prendre en compte que la décision d'exclusion du bénéfice du statut de réfugié, prise par le Conseil en date du 10 octobre 2012, sans notamment évaluer l'existence d'une vérité judiciaire pénale à l'encontre du requérant, ni sa dangerosité concrète et actuelle ou encore ses attaches familiales et personnelles en Belgique.

Elle estime que la motivation de la décision attaquée n'est pas adéquate en ce qu'elle ne précise pas en quoi le requérant constituerait une menace concrète et actuelle pour l'ordre public et en ce qu'elle se contente de déduire de la gravité de faits, non établis par la moindre décision de justice, l'existence d'une menace actuelle, réelle et suffisamment grave, alléguant de ce fait qu'il n'y a eu en l'espèce aucun examen *in concreto* de la dangerosité alléguée du requérant.

Elle estime que cette décision porte atteinte à sa vie privée et viole l'article 8 de la CEDH.
Quant à l'existence d'une vie familiale dans son chef en Belgique, rappelant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à ce sujet, elle rappelle qu'elle vit en Belgique depuis 1999, avec sa compagne qui est de nationalité belge et leur enfant commun, de nationalité belge également. Elle affirme que la partie défenderesse ne conteste d'ailleurs pas l'existence de cette vie familiale.

Quant à l'existence d'une vie privée, elle rappelle également la jurisprudence de la Cour EDH relative à cette notion, et déclare ne plus avoir de réels contacts avec le Rwanda. Elle rappelle que sa compagne et sa fille vivent en Belgique et sont de nationalité belge, et estime que la décision querellée n'a nullement pris en considération la longueur de son séjour en Belgique.

Elle estime que la décision querellée est une ingérence dans sa vie familiale, en ce qu'elle conduit à terme à l'éloignement des membres de sa famille, et en ce qu'elle l'empêche de fixer son statut en Belgique et de prendre les décisions utiles à son avenir.

Elle souligne à nouveau que sa fille a la nationalité belge, que suivant l'article 3 du Quatrième Protocole de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, nul ne peut être expulsé du territoire dont il est le ressortissant, et que cette enfant ne peut donc, de manière forcée, être obligée à quitter le territoire belge. Elle estime pourtant qu'en lui refusant un titre de séjour en Belgique, sa fille pourrait se voir contrainte à une telle extrémité. Elle ajoute, en citant de la jurisprudence, que « *face à la violation d'une obligation négative, la Cour européenne des droits de l'homme conclut systématiquement à l'existence d'une ingérence dès lors qu'est contestée une mesure menaçant une vie familiale et, ou privée existante ; que l'ingérence se déduit de la mesure d'expulsion* ».

Elle reconnait que l'ingérence dans sa vie familiale et privée est prévue par la loi, qu'elle est motivée par l'ordre public ou la sécurité nationale, mais souligne que l'examen de la légalité d'une mesure d'éloignement du territoire tient compte d'une part, du degré d'intensité des liens familiaux, et d'autre part, de la gravité des faits commis et du contexte. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt *MOUSTAQUIM c. Belgique* et à l'arrêt *BELDJOUDI c. France* de la Cour EDH, et déclare qu'en l'espèce, les faits reprochés au requérant ne sont pas pénalement établis, la décision querellée reste en défaut d'analyser le caractère concret et l'actualité de la dangerosité éventuelle du requérant, et qu'elle ne procède pas à une analyse de la proportionnalité de la mesure prise par rapport à l'objectif poursuivi.

Quant aux faits qui lui sont reprochés, elle invoque le fait que le Conseil de céans l'a exclue du bénéfice du statut de réfugié au motif qu'il y a avait de « *sérieuses raison de penser* » qu'elle se serait rendue coupable de crimes contre l'humanité ou d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies, mais qu'elle n'a toutefois jamais été condamnée, ni par une autorité belge, ni par une autorité étrangère, ni n'a fait l'objet de la moindre inculpation en Belgique ou par le Tribunal Pénal International à Arusha comme l'ont été toutes les personnes suspectées d'avoir participé au génocide.

Elle estime donc bénéficier de la présomption d'innocence et ne pouvoir être à ce stade considérée comme étant pénalement responsable de la commission de crimes, à défaut de la moindre preuve en ce sens. Elle renvoie à l'article 6 de la CEDH, et estime que la décision querellée ne peut se fonder uniquement sur l'arrêt du Conseil, en ce qu'il ne constitue pas l'expression d'une vérité pénale judiciaire.

Elle rappelle ensuite la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les opinions individuelles émises par plusieurs juges de cette Juridiction quant au caractère concret et à l'actualité de la dangerosité, lesquels soulignent notamment que « *les étrangers concernés ont déjà subi une sanction pénale ; que cette sanction suffit à assurer le maintien de l'ordre public, sauf à reconnaître l'inadéquation du système pénal* » et « *qu'y ajouter un arrêté d'expulsion revient à accorder une importance excessive à l'intérêt général de la prévention des infractions pénales et de la défense de l'ordre par rapport à la protection du droit de l'individu à une vie privée et familiale* ».

Elle invoque la circonstance qu'en l'espèce, la partie adverse ne dispose d'aucune condamnation pénale à son encontre qui pourrait éventuellement fonder sa dangerosité passée, et reproche à la décision querellée de ne pas motiver en quoi sa personnalité représenterait, à l'heure actuelle, un danger pour l'ordre public, se contentant de mentionner « *une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* » sans davantage d'explications.

Elle remarque qu'en l'occurrence, le but légitime poursuivi par l'Etat belge est la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité nationale et soutient que ces notions doivent s'apprécier *in concreto* et ne peuvent se déduire d'une condamnation et encore moins, en l'absence de toute condamnation, d'une décision administrative relative au statut de réfugié. Elle ajoute « *que la décision ne précise pas en quoi le requérant porterait atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale de la Belgique alors qu'il a été exclu du statut de réfugié pour « de sérieuses raison de penser » qu'il avait commis des faits à l'étranger, lors du génocide en 1994 au Rwanda ; qu'il est évident qu'il n'y a pas de risque que ces faits se reproduisent en Belgique* ; [qu'elle] *a toujours proclamé son innocence* […] » et que « *si risque sérieux il y avait pour l'ordre public ou la sécurité nationale - quod non - encore convient-il d'examiner si le moyen utilisé est proportionnel* ». Elle ajoute que l'obligation de motivation adéquate des décisions administratives ne peut se contenter d'une formule aussi lapidaire et stéréotypée.

S'agissant de la proportionnalité de la sanction compte tenu de ses liens familiaux en Belgique, elle renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et essentiellement à l'arrêt *Boultif c. Suisse*, qui établit des critères destinés à examiner cet élément eu égard à l'exigence de la nécessité dans une société démocratique : sont ainsi pertinents la nature et la gravité de l'infraction commise par le requérant, la durée de son séjour dans le pays d'où il va être expulsé, la période qui s'est écoulée depuis la perpétration de l'infraction ainsi que la conduite de l'intéressé durant cette période, la nationalité des diverses personnes concernées, la situation familiale du requérant, le caractère effectif de la vie familiale, le point de savoir si le conjoint était au courant de l'infraction au début de la relation familiale, la naissance d'enfants légitimes, leur âge, et la gravité des difficultés que risque de connaître le conjoint dans le pays d'origine du requérant.
Elle estime qu'en l'espèce, l'analyse de ces différents critères démontre que, s'agissant de la gravité des faits, le requérant n'a pas fait l'objet de la moindre condamnation, ni de la moindre inculpation, et que s'agissant des attaches en Belgique, une vie familiale étroite existe entre le requérant, sa compagne et sa fille qui sont de nationalité belge et qui vivent ensemble.
Elle conclut que la partie adverse n'a pas correctement examiné sa demande et que le contrôle de proportionnalité n'a pas été correctement effectué.

2.2. La partie requérante prend un second moyen de la violation de l'article 3 de la CEDH.

Elle rappelle le caractère absolu du droit consacré par cette disposition, qui ne peut faire l'objet ni de limitation pour cause d'ordre public dans son exercice, ni même de dérogation. Elle estime qu'il appartenait à la partie défenderesse, avant de prendre la décision querellée, d'examiner s'il existait des motifs sérieux de croire que le requérant courrait un risque réel de subir des traitements contraires à l'article 3 précité en cas de retour au Rwanda, ce qu'elle estime être le cas en l'espèce, au vu du témoignage apporté par le requérant devant la Cour d'assises de Bruxelles en 2001. Elle estime par conséquent qu'en prenant la décision de refus de séjour querellée, la partie adverse a violé le prescrit de l'article 3 de la Convention précitée.

3. Discussion.

3.1. Sur le premier moyen, le Conseil entend rappeler que l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'expliciter les motifs de ses motifs. Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

Quant à ce contrôle, le Conseil rappelle en outre que, dans le cadre du contrôle de légalité, il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné des dits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

Le Conseil observe que la partie défenderesse a pu légitimement se fonder sur l'analyse et la conclusion des instances d'asile, et du Conseil de céans lorsqu'il a statué sur le recours introduit par la partie requérante contre la décision du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, pour à son tour considérer que les faits reprochés à la partie requérante sont établis à suffisance et qu'ils présentent un caractère de gravité tel que la partie requérante représente, par son comportement personnel, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

A cet égard, le Conseil relève qu'aucune des dispositions ou principes visés au moyen n'impose que ces faits aient fait l'objet d'une condamnation pénale.

Ensuite, s'agissant plus précisément du grief selon lequel la partie défenderesse n'aurait pas examiné le caractère actuel de la dangerosité du requérant, le Conseil remarque que la Cour de justice de l'Union européenne a déjà jugé que « *si, en général, la constatation d'une menace* [actuelle pour l'ordre public] *implique chez l'individu concerné l'existence d'une tendance à maintenir ce comportement à l'avenir, il peut arriver aussi que le seul fait du comportement passé réunisse les conditions de pareille menace pour l'ordre public* » et que « *le recours par une autorité nationale à la notion d'ordre public suppose, en*

tout cas, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société » (CJUE, 27 octobre 1977, « *Régina contre Pierre Bouchereau* », n^{os} 29 et 35).

En l'espèce, le Conseil estime, que la qualification que la partie défenderesse a donnée des faits reprochés au requérant de « *hautement répréhensibles* » et la considération selon laquelle ces seuls faits « *attestent à suffisance que le comportement personnel de l'intéressé constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave au sens de l'article 43 de la loi du 15 décembre 1980* », témoignent d'une analyse concrète des circonstances de la cause et conforme à la jurisprudence susmentionnée .

Il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce, la partie défenderesse a adopté une motivation qui justifie à suffisance la prise de la décision contestée à cet égard.

S'agissant de la violation de l'article 8 de la CEDH invoquée, le Conseil doit examiner s'il y a ingérence dans la vie familiale et/ou privée. A cet égard, il convient de vérifier si l'étranger a demandé l'admission pour la première fois ou s'il s'agit d'une décision mettant fin à un séjour acquis. S'il s'agit d'une première admission, tel qu'en l'espèce, la Cour EDH considère qu'il n'y a pas d'ingérence et il n'est pas procédé à un examen sur la base du deuxième paragraphe de l'article 8 de la CEDH. Dans ce cas, la Cour EDH considère néanmoins qu'il convient d'examiner si l'Etat est tenu à une obligation positive pour permettre de maintenir et de développer la vie privée et/ou familiale (Cour EDH 28 novembre 1996, Ahmut/Pays-Bas, § 63; Cour EDH 31 janvier 2006, Rodrigues Da Silva et Hoogkamer/Pays-Bas, § 38). Cela s'effectue par une mise en balance des intérêts en présence. S'il ressort de cette mise en balance des intérêts que l'Etat est tenu par une telle obligation positive, il y a violation de l'article 8 de la CEDH (cf. Cour EDH 17 octobre 1986, Rees/Royaume-Uni, § 37).

En matière d'immigration, la Cour EDH a rappelé, à diverses occasions, que la CEDH ne garantissait, comme tel, aucun droit pour un étranger d'entrer ou de résider sur le territoire d'un Etat dont il n'est pas ressortissant (Cour EDH 15 juillet 2003, Mokrani/France, § 23 ; Cour EDH 26 mars 1992, Beldjoudi/France, § 74 ; Cour EDH 18 février 1991, Moustaquim/Belgique, § 43). L'article 8 de la CEDH ne peut davantage s'interpréter comme comportant, pour un Etat, l'obligation générale de respecter le choix, par des étrangers, de leur pays de résidence commune et de permettre le regroupement familial sur le territoire de ce pays (Cour EDH 31 janvier 2006, Rodrigues Da Silva et Hoogkamer/Pays-Bas, § 39). En vertu d'un principe de droit international bien établi, il incombe en effet à l'Etat d'assurer l'ordre public, en particulier dans l'exercice de son droit de contrôler l'entrée et le séjour des non nationaux (Cour EDH 12 octobre 2006, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga/Belgique, § 81 ; Cour EDH 18 février 1991, Moustaquim/Belgique, § 43 ; Cour EDH 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali/Royaume-Uni, § 67). L'Etat est dès lors habilité à fixer des conditions à cet effet.

Compte tenu du fait que les exigences de l'article 8 de la CEDH, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l'ordre de la garantie et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique (Cour EDH 5 février 2002, Conka / Belgique, § 83), d'une part, et du fait que cet article prévaut sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 (C.E. 22 décembre 2010, n° 210.029), d'autre part, il revient à l'autorité administrative de se livrer, avant de prendre sa décision, à un examen aussi rigoureux que possible de la cause, en fonction des circonstances dont elle a ou devrait avoir connaissance.

En l'espèce, étant donné qu'il s'agit d'une première admission au séjour, il n'y a, à ce stade de la procédure, pas d'ingérence dans la vie familiale de la requérante. Dans ce cas, il convient d'examiner si l'Etat a une obligation positive d'assurer le droit à la vie familiale, en effectuant une mise en balance des intérêts en présence.

En l'occurrence, le Conseil remarque que la partie défenderesse a tenu compte du lien familial du requérant avec son enfant et de son emploi, mais a estimé que ces éléments « *ne peuvent constituer un motif suffisant pour justifier un droit au regroupement familial de la part de la personne concernée* », considérant en l'espèce que « *la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'Etat prime sur l'intérêt des requérants et de leurs intérêts familiaux et sociaux ».* Il y a, en outre, lieu de souligner que la décision querellée n'est accompagnée d'aucune mesure d'éloignement. Ainsi, le Conseil observe que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme citée par la partie requérante a été rendue dans une affaire dans laquelle l'étranger faisait l'objet d'une mesure d'expulsion, *quod non* en l'espèce, de sorte que la partie requérante reste en défaut de démontrer en quoi cette jurisprudence serait pertinente *in casu*.

Le Conseil observe que la partie défenderesse a valablement procédé à une mise en balance des intérêts en présence, sur la base des informations dont elle avait connaissance au jour de la décision attaquée, et qu'elle a pu également valablement en déduire que l'Etat n'était pas tenu en l'espèce à une obligation positive qui se traduirait par une admission au séjour de plus de trois mois pour lui permettre de poursuivre en Belgique sa vie familiale avec son enfant belge.

En ce que la partie requérante soutient que la décision querellée pourrait conduire à contraindre son enfant, de nationalité belge, à quitter de manière forcée le territoire belge, le Conseil rappelle, que la décision attaquée n'est assortie d'aucune mesure d'éloignement à l'égard du requérant lui-même et que la partie requérante se limite à cet égard à des considérations générales, sans les étayer de précisions concrètes.

Quant à l'invocation de l'article 6 de la CEDH, le Conseil rappelle qu'aux termes de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, les contestations qui portent sur des décisions prises en exécution de la loi du 15 décembre 1980 ne se rapportent ni à un droit civil, ni à une accusation en matière pénale et sont de nature purement administrative et non juridictionnelle, de sorte qu'elles n'entrent en principe pas dans le champ d'application de cette disposition.

3.2. Sur le deuxième moyen, quant à la violation alléguée de l'article 3 de la CEDH, le Conseil ne peut que constater que la décision querellée n'est assortie d'aucune mesure d'éloignement et que la partie requérante n'établit pas en quoi un risque de mauvais traitement au sens de cette disposition pourrait découler d'une simple décision de refus de séjour, laquelle ne l'enjoint nullement à retourner au Rwanda.

3.3. Il résulte de ce qui précède que les moyens ne sont pas fondés.

4. Dépens.

Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie requérante.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article 1.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-neuf août deux mille treize par :

Mme M. GERGEAY,	Président F. F., juge au contentieux des étrangers
Mme A. P. PALERMO,	Greffier.

Le greffier,	Le président,
A. P. PALERMO	M. GERGEAY