

## Arrêt

n° 284 001 du 30 janvier 2023  
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître S. SAROLEA  
Rue de la Draisine 2/004  
1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

Contre :

l'Etat belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

### LE PRÉSIDENT F.F. DE LA III<sup>ème</sup> CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 décembre 2021, par X, qui déclare être de nationalité rwandaise, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus de visa, prise le 18 novembre 2021.

Vu le titre 1er 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.

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 21 décembre 2021 avec la référence X.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 17 mars 2022 convoquant les parties à l'audience du 27 avril 2022.

Entendu, en son rapport, J.-C. WERENNE, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me F. WAUTELET *loco* Me S. SAROLEA, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS *loco* Me D. MATRAY et Me S. MATRAY, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

### APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

#### 1. Faits pertinents de la cause

Le requérant a introduit une première demande de visa le 5 mai 2017 en vue d'un regroupement familial avec son épouse et ses enfants, laquelle demande a fait l'objet d'une décision de refus de visa prise par la partie défenderesse le 12 octobre 2017. Le 22 mai 2018, il a introduit une deuxième demande de visa en vue d'un regroupement familial avec son épouse et ses enfants, laquelle demande a fait l'objet d'une décision de refus de visa prise par la partie défenderesse le 8 octobre 2018. Le 19 décembre 2018, le requérant a introduit une troisième demande de visa en vue d'un regroupement familial avec son épouse et ses enfants, laquelle demande a fait l'objet d'une décision de refus de visa prise par la partie défenderesse le 21 mai 2019. Le requérant a introduit un recours contre cette décision devant ce Conseil qui l'a annulée au terme de l'arrêt n° 239 259 du 30 mai 2020. Le 4 décembre 2020, la partie

défenderesse a repris une décision de refus de visa à l'encontre du requérant. Cette décision est à nouveau annulée par un arrêt n° 259 836 du 31 août 2021. Le 18 novembre 2021, la partie défenderesse a repris une décision de refus de visa à l'encontre du requérant. Cette décision qui constitue l'acte attaqué est motivée comme suit :

«Décision

Résultat: Casa: rejet

Type de visa:

Durée en jours:

Nombre d'entrées:

Commentaire:

À l'attention de l'ambassade :

Par son arrêt n°239 259 le Conseil du Contentieux de Etrangers a annulé la décision du 30 juillet 2020 rejetant la demande de visa regroupement familial introduite par [N.F.].

Cette demande a donc fait l'objet d'un nouvel examen.

Cet examen a donné lieu à une nouvelle décision négative dont vous trouverez la motivation ci-dessous.

Motivation :

[N.F.], né le 15 juin 1950, ressortissant rwandais, ne peut se prévaloir des dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, notamment de l'article 40ter.

Considérant que [N.F.] a introduit une demande de visa le 29 novembre 2018 en vue de rejoindre son épouse, [N.L.], née le 27 juillet 1952, de nationalité belge ;

Que l'Office des étrangers a rejeté cette demande de visa le 21 mai 2019, pour le motif principal que [N.F.] constituait une menace pour l'ordre public et/ou la sécurité nationale du Royaume de Belgique ;

Que le Conseil du Contentieux des Étrangers a annulé cette décision le 30 juillet 2020 (arrêt n°239 259) estimant qu'il ne ressortait ni de la motivation de l'acte attaqué ni du dossier administratif que l'Office des étrangers avait pris en considération le courrier du 14 janvier 2019 (46 pages avec les annexes) dans lequel le requérant, par l'intermédiaire de son avocate, faisait valoir des éléments tendant à démontrer qu'il ne constituait plus une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ;

Que l'Office des étrangers a rejeté la demande de visa de [N.F.] le 4 décembre 2020 après avoir considéré les arguments développés dans le courrier du 14 janvier 2019 susmentionné ;

Que le Conseil du Contentieux des Étrangers a annulé la décision de l'Office des étrangers le 31 août 2021 (arrêt n°259 836) estimant que la motivation de l'acte attaqué ne reprenait pas différents arguments invoqués par le requérant dans ledit courrier du 14 janvier 2019, à savoir que [N.F.] avait soutenu les accords de paix d'Arusha et qu'il avait accepté d'y participer, qu'il avait fait l'objet d'un examen psychiatrique concluant à sa normalité, et qu'il avait été libéré anticipativement en raison de sa bonne conduite en prison.

Que, dans ce courrier du 14 janvier 2019, le requérant faisait également valoir qu'il ne contestait pas le caractère criminel des émissions diffusées par la Radio RTL (Radio télévision libre des Mille collines), mais qu'il contestait ses responsabilités dans la diffusion de ces émissions qui ont joué un rôle important dans le génocide au Rwanda (1994) ;

Considérant néanmoins que [N.F.] a été condamné le 28 novembre 2007 par la Chambre d'appel du tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) à une peine de 30 années d'emprisonnement pour crimes d'incitation directe et

publique à commettre le génocide et persécution constitutive de crime contre l'humanité ;

Que le soutien de [N.F.] aux pourparlers de paix d'Arusha et son implication dans les émissions radiophoniques incitant au massacre au Rwanda en 1994 ont été évoqués lors du procès et pris en compte dans le jugement concluant à sa culpabilité ;

Qu'il n'appartient ni à l'Office des étrangers, ni au Conseil du Contentieux des Étrangers de rejuger les faits qui ont conduit à la condamnation de [N.F.].

Considérant que, dans le courrier du 14 janvier 2019, [N.F.] faisait également valoir que de nombreuses personnes condamnées dans le cadre du génocide au Rwanda vivent en Belgique, sans qu'aucun problème ne soit à constater ;

Qu'à l'appui de cette affirmation, [N.F.] mettait en exergue le cas de N.Z., condamné à 6 années d'emprisonnement par le TPIR et vivant en Belgique ;

Considérant néanmoins que [N.F.] est un personnage bien connu de la population rwandaise ;

Que son identité placée dans le moteur de recherche Google donne 48 100 résultats et 18 500 dans le moteur de recherche Ecosia, qu'il est source de plusieurs pages sur Wikipédia (encyclopédie en ligne) en différentes langues, a écrit plusieurs livres, a fait l'objet d'un livre paru en août 2010, a fait l'objet de nombreux articles de presse, etc. ;

Que [N.F.] était d'ailleurs une des deux figures les plus connues parmi les personnes condamnées par le TPI ;

Qu'il est indéniable que [N.F.] possède une notoriété internationale et que, par conséquent, il ne peut être considéré comme un citoyen lambda qui ne se distingue pas de ses concitoyens et être comparé aux autres personnes inconnues du grand public condamnées dans le même contexte, et dont certaines vivent en Belgique.

Considérant que de nombreux membres de la communauté rwandaise, rescapés ou proches de victimes du génocide, ont trouvé refuge en Belgique et y séjournent toujours actuellement ;

Que d'après un article de presse de «La Libre.be «titré «Bruxelles est la première ville rwandaise hors d'Afrique», la communauté rwandaise vivant en Belgique est estimée à plus de 40 000 personnes ;

Qu'il serait illusoire de penser qu'une personne connue, médiatisée, perçue comme un des responsables du génocide au Rwanda, puisse vivre en Belgique sans que sa présence soit aussitôt connue ;

Que cette seule présence en Belgique représente donc, en soi, un risque indéniable pour la tranquillité publique en raison des réactions qu'elle entraînera inévitablement ;

Que la Cour de Justice de l'Union européenne a d'ailleurs 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 (CJUE, 27 octobre 1977, «Régina contre Pierre Bouchereau », nos 29 et 35).

Considérant que, dans son courrier du 14 janvier 2019, [N.F.] fait valoir que les faits pour lesquels il a été condamné se sont passés il y a plus de 25 ans et que le temps écoulé plaide en faveur d'une absence totale de dangerosité ;

Considérant toutefois que les effets du génocide sont toujours perceptibles au sein de la communauté rwandaise et de l'opinion publique en Belgique et à l'international ;

Que l'émotion suscitée par les commémorations du 25ème anniversaire du génocides rwandais en 2019 démontre que le traumatisme de la population rwandaise n'est pas guéri,

Qu'un deuil national de 100 jours a d'ailleurs été décrété par le Président du Rwanda au début de ces commémorations ;

Que ces commémorations ont été abondamment commentées dans la presse écrite et audiovisuelle ;

Que, à Bruxelles, une marche du souvenir en mémoire des victimes du génocide a été organisée et qu'une stèle commémorative a été érigée à Woluwe-Saint-Pierre ;

Qu'il est incontestable que les rescapés du génocide et les proches des victimes éprouvent toujours une immense douleur au souvenir de l'horreur qu'ils ont vécue ;

Que les conséquences du génocide sont donc toujours actuelles et bien réelles, non seulement au Rwanda, mais également en Belgique ;

Considérant dès lors que, nonobstant le temps écoulé depuis les faits qui ont justifié la condamnation de [N.F.], il convient de se préoccuper de la préservation de l'ordre public dans le Royaume de Belgique, et de prendre les mesures que la loi met à disposition pour s'en prévenir, dont l'article 43 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;

Qu'au vu de ces considérations, de l'extrême gravité des faits pour lesquels [N.F.] a été condamné et de sa notoriété, il ne peut être raisonnablement exclu que sa présence sur le territoire belge ne constituera pas une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public.

Considérant ensuite que l'article 8 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales ne prive pas les États du droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non nationaux, que ces États sont ainsi habilités à fixer des conditions à cet effet, notamment si elles constituent une mesure nécessaire à la défense de l'ordre public et de la sécurité nationale ;

Considérant qu'en matière d'immigration, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a rappelé à diverses occasions que la Convention susmentionnée ne garantissait aucun droit pour un étranger d'entrer ou de résider sur le territoire d'un État dont il n'est pas ressortissant (Cour EDH 15/07/2003, Mokrani/France, §3 ; Cour EDH 26/03/1992, Beldjoudi/France, §74 ; Cour EDH 18/02/1991, Moustaquim/Belgique, §43) ;

Qu'en vertu d'un principe de droit international bien établi, il incombe en effet à l'État 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 12/10/2006, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga/Belgique, §81 ; Cour EDH 18/02/1991, Moustaquim/Belgique, §43 ; CEDH 28/05/1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali/Royaume-Uni, §67) ;

Considérant que, dans son courrier du 14 janvier 2019, [N.F.] se réfère à l'article 8 de la Convention susmentionnée et argumente que «les membres de sa famille ont été reconnus réfugiés et ne peuvent dès lors quitter le territoire belge pour s'installer ailleurs » ;

Considérant néanmoins que l'épouse et les enfants de [N.F.] ont obtenu la nationalité belge le 25 novembre 2015 et qu'ils ne résident donc plus en Belgique avec un statut de réfugié ;

Que l'obtention du statut de réfugié ne prive pas la personne qui en bénéficie du droit à la libre circulation, de voyager ou de s'installer ailleurs que dans son pays d'origine ;

Qu'à l'appui de la requête de mise en liberté de [N.F.] introduite le 15 février 2016, son épouse a d'ailleurs fait valoir les multiples visites qu'elle et d'autres membres de la famille avaient rendues en Afrique à [N.F.] depuis son arrestation ;

Considérant dès lors que le statut de réfugié, puis l'obtention de la nationalité belge n'ont pas empêché l'épouse et les enfants de [N.F.] de se rendre régulièrement en Afrique pour le rencontrer ;

Qu'une décision refusant de reconnaître un droit au regroupement familial en Belgique à [N.F.] n'empêcherait donc pas les intéressés de poursuivre leurs relations dans un autre pays ;

Considérant que les intéressés ne font part d'aucun obstacle, hormis le statut de réfugié susmentionné, au développement ou à la poursuite d'une vie familiale normale et effective ailleurs qu'en Belgique ;

Considérant que, en tout état de cause, la menace pour l'ordre public et la sécurité publique du Royaume de Belgique que représenteraient la venue et l'établissement de [N.F.] est telle qu'elle doit prévaloir sur ses intérêts familiaux et personnels.

Considérant enfin que, dans un courrier électronique du 17 septembre 2021, le conseil de [N.F.] fait savoir qu' à cause de l'insécurité grandissante au Mali, l'ONU/ TPIR-MTPI se prépare à délocaliser tous ses (ex-)prisonniers se trouvant au Mali vers le Sénégal et que son client craint un nouveau déplacement à nouveau dans un pays avec lequel il n'a aucune connexion ;

Considérant toutefois qu'il ne ressort ni du dossier administratif ni des informations transmises par le conseil de [N.F.] que ce dernier fera effectivement l'objet d'un transfert vers le Sénégal ;

Que le rapport établi le 20 mai 2021 par le Mécanisme international exerçant les fonctions résiduelles du TPIR, qui a cessé ses activités depuis décembre 2015, explique que «Malheureusement, la question n'a toujours pas été réglée s'agissant de la réinstallation des neuf personnes acquittées ou libérées qui résident actuellement à Arusha et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays de résidence ou craignent de le faire. [«\(https://www.irmct.org/sites/default/files/documents/210520-irmct-progress-report-fr.pdf \)](https://www.irmct.org/sites/default/files/documents/210520-irmct-progress-report-fr.pdf).

Que ce rapport ne contient aucune information concernant les personnes libérées résidant au Mali et leur transfert au Sénégal ;

Que par conséquent les informations disponibles ne permettent pas de confirmer que [N.F.] pourrait être déplacé contre son gré vers le Sénégal ;

Qu'en tout état de cause, le séjour de [N.F.] au Mali ou sa réinstallation dans un autre pays ne remet pas en cause la démonstration selon laquelle l'arrivée et l'établissement de [N.F.] en Belgique constituent une menace pour l'ordre public et la sécurité publique du Royaume.

Considérant, pour le surplus, que le Conseil du Contentieux des Étrangers a rappelé à plusieurs reprises que «l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante. L'obligation de motivation formelle n'implique que l'obligation d'informer les parties requérantes des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fut-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels des intéressés. » (C.E., 29 nov.2001, n° 101.283 ; C.E., 13 juil. 2001, n° 97.866 ; C.C.E., 15 janvier 2009, n° 21.400 ; C.C.E., 27 novembre 2009, n°35.015 ) ;

Dès lors, la demande de visa est rejetée. »

## **2. Exposé des moyens d'annulation**

La partie requérante prend un premier moyen tiré de la violation « De l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ; Des articles 7 et 52 de la Charte des droits fondamentaux ; Des articles 40ter, 43, 45 et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : « LE » ) ; Des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, relative à la motivation des actes administratifs ; Du droit fondamental à une procédure administrative équitable, des principes généraux de droit administratif de bonne administration, du devoir de minutie et de prudence ».

Après des rappels théoriques, elle rappelle, dans une première branche, relative au défaut de motivation adéquate quant à l'analyse de la menace, que cette dernière doit être réelle, actuelle, suffisamment grave pour un intérêt fondamental de notre société et qu'il s'agit de conditions cumulatives, qui imposent « une démonstration de fond mais aussi une motivation suffisante sur le plan formel ». Elle considère

que « Malgré les quelques paragraphes complémentaires insérés dans la deuxième décision négative et repris ici, cette exigence n'est pas rencontrée ni sur le fond, ni formellement. Pour rappel, dans son courrier date du 14 janvier 2019, le conseil du requérant a exposé qu'il démontre, par un volumineux dossier de pièces : La réunion des conditions visées par la loi. [...] L'absence de menace réelle ; [...] Quand bien même il aurait présenté une menace par le passé, celle-ci n'est plus actuelle. [...] Le défaut de démonstration d'une atteinte à un intérêt fondamental de la société. L'arrêt de Votre Conseil du 30 juillet 2020 annule la première décision de refus d'octroi d'un visa au motif qu'elle ne répond pas aux arguments invoqués par le requérant quant à l'absence de menace cumulant les exigences requises. Une seconde annulation est intervenue pour les mêmes motifs, Votre Conseil concluant à l'absence de motivation en réponse aux arguments du requérant. Malgré deux annulations, la partie adverse maintient sa position et présente une motivation similaire à la première et identique à la deuxième. Outre le rappel de la jurisprudence de la CJUE, elle cite les éléments supplémentaires et entend démontrer qu'ils sont erronés ou procèdent à des déductions hâtives ».

Ainsi, selon elle, «1. Premièrement, le fait que le requérant ait écrit plusieurs livres n'en fait pas une personne menaçante. Au contraire, les livres écrits par le requérant ont été un moyen pour lui de faire amende honorable, de s'expliquer sans jamais nier ses responsabilités. Ils ont pour effet de panser les plaies et non d'attiser la haine. Ses écrits ont toujours visé la réconciliation. Il en va de même de ses prises de parole devant le TPIR, dont certains extraits sont repris ci-avant et qui sont largement accessibles au public. La partie adverse ne démontre nullement que les écrits du requérant ont généré des réactions négatives de manière générale et plus particulièrement au sein des victimes du génocide, en Belgique ou à l'étranger. S'agissant des écrits du requérant, il faut encore souligner qu'aucun n'a suscité une quelconque action judiciaire, manifestation, intervention pour en empêcher la diffusion. Personne parmi les Rwandais de Belgique et d'ailleurs n'a relevé une seule phrase de ses publications qui soit susceptible de susciter « une émotion certaine au sein de la diaspora rwandaise ».

2. Deuxièmement, la même analyse s'impose en ce qui concerne les écrits qui le concernent (livres, presse). Mis à part à la référence figurant dans la première décision: négative, référence supprimée dans le nouvel acte attaqué, aucun des écrits ne permet de faire le lien entre la personne du requérant et un quelconque risque de troubles pour l'ordre public. Aucun élément concret n'est fourni à part des présuppositions sans démonstration.

3. Troisièmement, le livre consacré au requérant, intitulé « Un idéologue dans le génocide rwandais », première biographie d'un condamné du Tribunal pénal international pour le Rwanda, a fait plus couleure d'encre sur le revirement de son auteur que sur le requérant, et estime que la partie défenderesse ne l'a pas lu correctement. Elle cite des extraits de cet ouvrage et se questionne ensuite : «Comment la partie adverse peut-elle estimer que ce livre démontre la dangerosité du requérant, ou bien un risque d'atteinte grave à des valeurs fondamentales ? »

4. Quatrièmement, le fait d'être « connu » n'entraîne pas nécessairement des réactions troublant l'ordre public. La notoriété du requérant, affirmée ici, quand bien même serait-elle réelle peut aussi concerner son amendement public, ses excuses publiques, les invitations à la réconciliation. Une fois encore, aucun élément ne justifie de manière rigoureusement la posture de la partie adverse. La partie adverse indique encore que le requérant «était d'ailleurs une des deux figures parmi les plus connues des personnes condamnées par le Tribunal pénal international». Cette affirmation n'est nullement étayée, ni formellement ni même sur le fond. D'où vient cette information. Quelle est l'autre personne dont il est question ? Pour quelle raison le requérant aurait-il été l'une des deux personnes condamnées par le TPIR la plus connue ? Quel est donc le fondement de la position de la partie adverse ? De telles affirmations, à l'appui d'une décision aussi lourde de conséquences, faites avec autant de légèreté et d'approximation ne permettent pas de justifier la décision prise.

5. Cinquièmement, la partie adverse ne cite aucune source et se contente d'une analyse stéréotypée « il va y avoir une émotion », « il y a notoriété », sans en tirer des conséquences de manière rationnelle et documentée. Le nombre de référence sur les moteurs de recherche atteste uniquement du nombre de recherches historiques et médiatiques sur le

génocide rwandais et ses suites que de la dangerosité du requérant, même une dangerosité pour un « intérêt fondamental de la société ».

6. Sixièmement, la partie adverse souligne que la personnalité du requérant en ferait une personne différente des 5 autres personnes ayant été jugées par le TPIR et se trouvant actuellement sur le sol belge sans que leur présence soit source de troubles pour l'ordre public. Or, la partie adverse ne motive pas cette affirmation en dehors du fait que le requérant serait selon la partie adverse « plus connu ». Pourtant, d'une part, cette affirmation est gratuite et non démontrée. D'autre part, on peut être plus connu, mais avec une notoriété plus positive, liée en ce qui concerne le requérant à son amendement et ses excuses publiques, outre son engagement pour la paix et la réconciliation. En outre, en ce qui concerne les troubles pour l'ordre public liés à la présence d'une large communauté rwandaise en Belgique, il y a lieu de souligner que de nombreuses personnes, qui ont été condamnées dans le cadre du génocide, vivent en Belgique sans qu'aucun problème ne soit à constater. Aucun fait de violence n'est à dénombrer.

Au contraire, certains membres de la communauté rwandaise suggèrent même de lire les publications du requérant afin d'y puiser des inspirations susceptibles de contribuer à la reconstruction de l'entente entre les Rwandais. [D.M.], Tutsi rescapé du génocide, que le requérant n'a jamais rencontré, l'a dit après avoir lu un des livres du requérant publié alors qu'il était encore en prison, à savoir *Le Rwanda : les virages rates*. Lille, Editions Sources du Nil, 2007. <https://youtu.be/85gbdhcQgKw> (voir et entendre à partir de la minute 6). De plus, la personnalité de Monsieur [N.] , discrète, humble et qui ne conteste nullement la réalité du génocide, est de nature à éviter toute difficulté liée à sa présence.

7. Septièmement, enfin et surtout aucun lien logique n'existe entre une émotion et un danger pour l'ordre public ou un intérêt fondamental de la Belgique. L'émotion en question n'est pas qualifiée autrement que d'émotion. Or, comme indiqué ci-avant, l'émotion que pourrait susciter le requérant peut être davantage liée à son amendement, à sa volonté de réconciliation qu'à ce qui s'est produit il y a plus de 25 ans. Votre Conseil a bien souligné que le risque de « troubles portant atteinte à la tranquillité et à l'ordre public belge » doit indiquer précisément en quoi ceux-ci constitueraient une menace suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société (CCE, n° 232 884 du 20 février 2020) ».

Elle en conclut que « Il se déduit de ce qui précède que la motivation complémentaire n'apporte pas la démonstration requise ».

Dans une deuxième branche, intitulée « il n'existe aucune menace réelle et actuelle et pas d'identification d'un intérêt sociétal fondamental par la partie adverse », elle précise que « ces éléments concourent à démontrer qu'il n'y a pas de menace pour un intérêt sociétal fondamental. Cet intérêt, non identifié d'ailleurs par la partie adverse, et qui pourrait être le refus de l'idéologie génocidaire, le refus des crimes contre l'humanité, n'est pas menacé par le requérant ». Elle estime que cette preuve n'est pas rapportée par la partie défenderesse et cite un arrêt du Conseil de céans. Elle ajoute que « En outre, l'absence de menace réelle et actuelle se déduit de l'ancienneté des faits, de la nature exacte des faits et aussi de l'attitude non contestée du requérant ».

Elle évoque ensuite les condamnations et les faits commis par le requérant et estime qu'il « ne lui a pas été reproché d'avoir lui-même incité à la haine raciale et au génocide au travers la RTLTM après le 6 avril 1994 puisqu'il avait fui le Rwanda avec sa famille » mais que c'est « sa qualité d'autorité au sein de cette radio qui lui a valu d'être condamné », que « C'est donc bien en qualité de supérieur hiérarchique et non pour sa responsabilité directe et personnelle que le requérant a été condamné par la Chambre d'appel ». Elle ajoute encore que « Dans la décision querellée, la partie défenderesse indique que le requérant était directeur de la RTLTM, ce qui est manifestement erroné. La décision mentionne également que le requérant a été condamné pour crime de génocide, ce qui est erroné et en contradiction avec l'arrêt rendu par la chambre d'appel du TPIR, le 28/11/2007. Ces deux allégations sont erronées et sont pourtant à la base même de la décision querellée ».

Quant à l'attitude du requérant, elle considère que la partie défenderesse ne retient pas dans sa motivation des éléments pourtant essentiels pour évaluer la dangerosité :

« - le fait que le requérant a toujours soutenu les pourparlers de paix. Il avait d'ailleurs accepté de participer comme Ministre aux institutions prévues par l'accord de paix d'Arusha ;

- le fait que le requérant a eu un comportement exemplaire durant toutes ses années de détention (voy. attestation du contrôleur des services pénitentiaires et de l'éducation surveillée malien, pièce 5 au courriel du conseil du requérant date du 14.01.2019 qui souligne que Monsieur [N.] s'était vite adapté à la vie carcérale et s'était montré dévoué pour la bonne marche de ce quartier pénitentiaire. Il est précisé que, bien que souvent malade, il était toujours à l'écoute de ses codétenus rwandais. Il a souvent aidé l'un ou l'autre à résoudre vite des problèmes de comportement dans le groupe. Il a accepté d'assumer le rôle de représentant des prisonniers rwandais, et ce «avec doigté à la grande satisfaction de ses codétenus et de l'administration pénitentiaire». Il a «joué un rôle de régulation et de modération au sein de ses compatriotes,... cela n'est pas négligeable dans un groupe d'intellectuels ou chacun pense que sa réflexion est la meilleure». Enfin, le régisseur indique que «du point de vue aussi de son comportement social, [N.] pourra vite s'intégrer au sein de la société qu'il aura choisie pour le restant de sa vie parce que courtois et plein d'humilité.») ;

- le fait que, après avoir purgé une partie de sa peine, le requérant a bénéficié d'une libération anticipée (voy. requête aux fins de libération anticipée, pièce 3 au courriel du conseil du requérant date du 14.01.2019) ; Le 22 septembre 2016, le mécanisme résiduel pour les tribunaux pénaux internationaux, qui a succédé au TPIR, a indiqué que Monsieur [N.] avait apporté la preuve de sa réhabilitation et qu'il méritait une libération anticipée.

- les résultats de l'examen psychiatrique du 28 décembre 2015 du requérant réalisé par le Professeur [B.C.] qui a démontré qu'on ne retrouve chez lui aucun trait particulier allant dans le sens d'une structuration pathologique de la personnalité. Il est de présentation correcte ; sa conscience est claire et lucide et son langage est normal et cohérent. Il a un discours bien structuré. Son attention est adaptée et sa mémoire conservée. Son raisonnement est adéquat et il reste dans le champ de la conversation (voy. pièce 6 annexée au courriel du conseil du requérant date du 14.01.2019) ; »

Elle estime, par rapport au désordre ou à une émotion qui pourrait être craint, et même si la gravité des crimes commis dans le passé n'est pas remise en cause, qu'il est important de noter que :

« 1. Le requérant n'a jamais contesté le génocide des tutsis du Rwanda et le caractère criminel des émissions diffusées par le Radio RTLM entre avril et juillet 1994. Il a précisé qu'il reconnaissait que cette Radio était devenue un outil de tueries dès son audition devant la Chambre de première instance.

2. Le requérant a été condamné sur la base de l'article 6.3 du TPIR et non sur la base des articles 6.1 ou 6.2. Le crime commis, tout aussi grave qu'il soit, ne fait pas partie des plus graves et la commission de celui-ci ne fait pas obstacle à la libération anticipée. Lors de ses déclarations devant la chambre d'appel, le 18 janvier 2007, Monsieur [N.] indique que la guerre, les massacres et le génocide, ont eu lieu. Il le décrit comme étant une «atroce réalité historique». Il dit «l'affirmer sans détour, je suis historien, après analyse, je l'affirme sans détour. Et si je suis devenu historien, ce n'est pas pour fuir mes responsabilités. Et si je suis ... j'ai voulu participer à l'histoire de mon pays, ce n'est pas pour fuir mes responsabilités mais pour les assumer». Il précise également que «toute ma vie, dans toutes mes œuvres, dans tous mes ouvrages, dans toutes mes interventions, j'ai dénoncé les forces qui menaçaient cette unité, tel l'ethnisme, le régionalisme et toute autre sorte de division et d'exclusion. C'est un constat». Il reconnaît être responsable d'avoir accepté de diriger l'Office Rwandais d'informations au moment où l'une de ces forces de division, le FPR, lançait son offensive contre le Rwanda. Il reconnaît avoir été responsable d'avoir appelé le peuple rwandais à s'unir comme un seul homme pour résister aux combattants du FPR. Par contre, il souligne qu'il a bien soutenu les pourparlers de paix. Il avait accepté de participer comme Ministre aux institutions prévues par l'accord de paix d'Arusha. Il indique aussi que, avec d'autres, il a participé à la création de la société RTLM pour promouvoir la liberté d'expression dans une société moderne. Il souligne que, jusqu'au 6 avril 1994, rien dans les émissions de cette Radio ne l'avait conduit à suspecter de trahir les objectifs de

ses fondateurs. Toutefois, la RTLM, telle qu'elle est devenue après le 6 avril 1994, il l'affirme «la regarde(r) avec horreur». Il affirme haut et fort : «mais cette Radio, cette radio-là, du 12 avril à juin 1994, ce n'est pas la mienne». Il soutient ne jamais avoir été Directeur ou dirigeant de cette Radio, et certainement pas dirigeant occulte après le 6 avril 1994 puisqu'il avait fui avec sa famille dès le 7 avril. Il reconnaît également avoir fui avec femme et enfants et n'avoir été ni un héros, ni un homme de guerre ou d'affrontement. »

Elle en conclut que « la partie adverse n'a pas rapporté la preuve requise par la loi. La partie adverse n'expose pas en quoi le requérant génèrerait des troubles et en quoi sa présence constituerait une menace suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Il ne s'agit pas de minimiser la condamnation gravissime prononcée à l'encontre de Monsieur Ferdinand [N.] mais bien de montrer que celui-ci ne représente aucun danger réel pour la tranquillité publique, l'ordre public et/ou la sécurité nationale, ou aucune menace pour un intérêt national fondamental, seuls motifs qui pourraient conduire la Belgique à refuser la reconnaissance du droit au regroupement familial, pour autant que les conditions socio-économiques soient remplies ».

Dans une troisième branche, intitulée « l'existence de condamnations antérieures n'est pas suffisante et il n'existe aucune menace réelle qui puisse porter atteinte à un intérêt fondamental de notre société », elle rappelle que « La loi précise que l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver une décision telle la décision querellée, à moins de rapporter la preuve d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave ». Elle cite des extraits d'arrêts du Conseil et en déduit que « La motivation de la décision querellée, qui se fonde essentiellement sur des considérations générales qui ne sont pas en lien avec le cas particulier du requérant, ne répond pas suffisamment à tous les arguments avancés par le requérant, et notamment ceux de nature à relativiser l'actualité de la (prétendue) menace ». Elle estime que par « les motifs qui précèdent, le requérant démontré également qu'il ne représente aucune menace pour un intérêt fondamental de la société. Si tel était le cas, il faudrait démontrer in concreto quel intérêt fondamental a été menacé et de quelle manière. De surcroît, la motivation ne peut consister en des raisons de prévention générale ». Elle cite l'article 45 de la loi du 15 décembre 1980, et considère que « la décision querellée est bien motivée uniquement par de telles raisons de principe. Elle se réfère à la notoriété du requérant sans démontrer en quoi elle menacerait un intérêt de la société, et ce d'autant que la personne du requérant est surtout connue pour son amendement et l'exemplarité de son comportement. La décision se réfère encore à une émotion, sans indiquer de quelle émotion il s'agirait et en quoi elle serait dangereuse. Enfin, elle se réfère à l'extrême gravité des faits, ce qui contrevient alors à retenir des faits de prévention générale alors que le requérant, malgré cette gravité, a fait l'objet d'une libération sur la base de son comportement mais aussi de son amendement public et répété ».

Elle conclut en ajoutant que « La Belgique est inscrite sur la liste des Etats qui ont fait savoir au Conseil de Sécurité des Nations Unies qu'ils étaient disposés à recevoir des condamnés dans le cadre de l'exécution de leur peine. Cet engagement devient vide de sens si une motivation telle que le fait que le génocide soit un crime grave puisse être retenue ». Selon elle, « La partie adverse ne motive pas adéquatement la décision querellée en se référant aux condamnations sans démontrer une dangerosité au-delà de celle-ci. La décision d'appliquer l'article 43 LE n'est donc pas motivée à suffisance, et ce en contradiction avec le prescrit de l'article 45 LE, car la partie défenderesse ne démontre pas à suffisance en quoi il existerait actuellement des «raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique» au sens de cette disposition ».

Elle prend un deuxième moyen tiré de la violation de « l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ; Des articles 7 et 52 de la Charte des droits fondamentaux ; Des articles 40ter, 43, 45 et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : « LE » ) ; Des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, relative à la motivation des actes administratifs ; Du droit fondamental à une procédure administrative équitable, des principes généraux de droit administratif de bonne administration, du devoir de minutie et de prudence ».

Après un rappel des normes visées, et de rappels théoriques, elle considère que « La partie adverse se limite à exposer dans la deuxième décision négative que la famille du requérant a pu lui rendre visite au Mali de sorte que l'atteinte à la vie familiale n'est pas disproportionnée » alors que « d'une part, le droit au regroupement familial est un droit subjectif en droit européen et en droit interne. Il ne peut être limité parce que la vie familiale, sous d'autres formes, serait possible ailleurs » et que « D'autre part, la partie adverse a échoué à démontrer la dangerosité du requérant au regard des exigences légales, de sorte que la vie familiale garantie par la loi ne peut être empêchée ».

Elle ajoute qu' « il est incontestable qu'il y a vie familiale. La partie adverse ne le conteste d'ailleurs plus, soulignant qu'elle a pu se poursuivre au Mali. L'on rappelle pour autant que nécessaire les déclarations confidentielles des membres de la famille qui ont éminemment pertinentes (pièce 7 du courriel du conseil de la partie requérante date du 14 janvier 2019) » et en cite des extraits. Elle en conclut que « La décision entreprise constitue clairement une ingérence dans le droit fondamental à la vie privée et familiale du requérant en ce qu'il ne lui est pas permis de rejoindre et de s'établir en Belgique avec son épouse et ses enfants. Il s'agit pourtant d'un droit garanti par les dispositions visées au moyen » et que « Cette ingérence est illégale en ce que la partie défenderesse n'a pas démontré à suffisance et en quoi sa présence sur le territoire belge constitue une menace réelle et actuelle (voy. le premier moyen). En renvoyant uniquement à la condamnation par la Chambre d'appel pour des faits qui se sont déroulés il y a 25 années et faisant des présuppositions hasardeuses quant à la menace pour un intérêt fondamental de la société, la partie adverse ne justifie nullement pourquoi le requérant représente une menace pour l'ordre public qui donnerait lieu de faire application de l'article 8 §2 CEDH ». Elle estime qu'aucune « mise en balance sérieuse n'est intervenue, ni ne ressort de la motivation ».

### **3. Discussion**

#### **a.- Le refus d'entrée pour des raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique**

- **Dispositions, principes et enseignements jurisprudentiels applicables**

3.1. Le Conseil rappelle qu'aux termes de l'article 43, §1<sup>er</sup>, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 :

« §1er. Le ministre ou son délégué peut refuser l'entrée et le séjour aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles :  
[...]  
2° pour des raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique. »

Cet article doit être lu conjointement avec l'article 45 de la loi du 15 décembre 1980, qui stipule, notamment, que

« § 1er. Les raisons d'ordre public, de sécurité nationale et de santé publique visées aux articles 43 et 44bis ne peuvent être invoquées à des fins économiques.  
§ 2. Les décisions visées aux articles 43 et 44bis doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel du citoyen concerné de l'Union ou du membre de sa famille. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles décisions. Le comportement du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent pas être retenues. [...] ».

3.2. La loi du 24 février 2017, modifiant la loi du 15 décembre 1980 afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale (ci-après : la loi du 24 février 2017), qui a, notamment, modifié l'article 45 de cette loi, participe d'une réforme qui concerne les « ressortissants des pays tiers, d'une part » et « les citoyens de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers qui y sont assimilés, d'autre part » (Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, Exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess.ord. 2016-2017, n°2215/001, p. 5).

Selon ces mêmes travaux préparatoires, cette loi vise à « assurer une politique d'éloignement plus transparente, plus cohérente et plus efficace, en particulier lorsque le but est de garantir l'ordre public ou la sécurité nationale, tout en respectant les droits fondamentaux des personnes concernées » (op. cit., p. 4).

Le législateur a entendu instituer un système de gradation dans la gravité des motifs d'ordre public et de sécurité nationale, permettant de mettre fin au droit de séjour ou d'éloigner du territoire, en fonction essentiellement de la situation de séjour des personnes étrangères concernées :

« [...] les citoyens de l'Union, les membres de leurs familles, et les ressortissants de pays tiers qui y sont assimilés seront soumis à l'article 44bis, §§ 1er et 3, et à l'article 45, de la loi [...] » (op cit. p. 16).

Dans ce cadre, il n'a pas fait de distinction entre les membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne, exerçant son droit à la libre circulation, et les membres de la famille d'un Belge n'ayant pas exercé son droit à la circulation.

Le législateur ayant entendu uniformiser le recours aux notions d'ordre public et de sécurité nationale, il convient de procéder à une interprétation conforme des travaux préparatoires et d'appliquer par analogie le même raisonnement pour toutes les catégories d'étrangers.

Dans cette volonté d'uniformisation du recours aux notions d'ordre public et de sécurité nationale, le législateur s'est ainsi référé à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE) relative à ces notions. Dans la mesure où le législateur n'a pas indiqué qu'il entendait appliquer d'autres notions dans le cadre des décisions de refus de séjour, prises à l'égard des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, des ressortissants de pays tiers, et des membres de la famille d'un Belge n'ayant pas exercé son droit à la libre circulation, la référence à la jurisprudence de la CJUE, dans le cadre de la réglementation relative aux décisions de fins de séjour et aux mesures d'éloignement, en vue d'uniformiser les notions d'ordre public et de sécurité nationale, vaut par analogie à l'égard des décisions de refus de séjour, prises à l'égard des mêmes étrangers. Il en est d'autant plus ainsi que l'article 45 de la loi du 15 décembre 1980 s'applique de la même manière aux deux catégories de décisions.

### 3.3. La Cour de Justice de l'Union européenne a, dans une affaire déjà ancienne, constaté que

« [...] l'existence d'une condamnation pénale ne peut être retenue que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à cette condamnation font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public; [...] Si, en général, la constatation d'une menace de cette nature 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; [...] Qu'il appartienne aux autorités et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'en juger dans chaque cas d'espèce, compte tenu de la condition juridique particulière des personnes relevant du droit communautaire et du caractère fondamental du principe de la libre circulation des personnes [...] » (CJUE, 27 octobre 1977, *Régina contre Pierre Bouchereau*, n°28, 29 et 30). (Le Conseil souligne).

Cette jurisprudence a été citée dans un arrêt récent de la Cour de Justice de l'Union européenne, laquelle dit pour droit que

« [...] En l'occurrence, la juridiction de renvoi dans l'affaire C-331/16 s'interroge sur l'incidence de l'écoulement d'un laps de temps important depuis la commission présumée des actes ayant justifié l'exclusion de K. du statut de réfugié en vertu de l'article 1er, section F, de la convention de Genève. [...] A cet égard, le temps écoulé depuis cette commission est, certes, un élément pertinent aux fins d'apprécier l'existence d'une menace telle que celle visée à l'article 27, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 2004/38 (voir, en ce sens, arrêt du 11 juin 2015, *Zh. et O.*, C-554/13, EU:C:2015:377, points 60 à 62). [...] Toutefois, l'éventuelle gravité exceptionnelle des actes en cause peut être de nature à caractériser, même après une période de temps relativement longue, la persistance d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. » (C.J.U.E., 2 mai 2018, C-331/16 et C-366/16, *K.*, n°56 à 58 ) (le Conseil souligne).

### 3.4. Elle a cependant, dans cette même affaire, et dont les enseignements s'appliquent à l'évidence mutatis mutandis à l'espèce qui nous concerne, le requérant ayant été condamné pour crimes d'incitation directe et publique à commettre le génocide et persécution constitutive de crime contre l'humanité, précisé les « conditions pour qu'existe une menace pour l'ordre public » et considéré que

« [...] le fait qu'un citoyen de l'Union ou un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un tel citoyen, qui sollicite l'octroi d'un droit de séjour sur le territoire d'un État membre, a fait l'objet, dans le passé, d'une décision d'exclusion du statut de réfugié au titre de l'article 1 er, section F, de la

convention de Genève ou de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95 ne permet pas aux autorités compétentes de cet État membre de considérer automatiquement que sa simple présence sur ce territoire constitue, indépendamment de l'existence ou non d'un risque de récidive, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, susceptible de justifier l'adoption de mesures d'ordre public ou de sécurité publique » (C.J.U.E., 2 mai 2018, C-331/16 et C-366/16, K., § 65).

La Cour ajoute que

« La constatation de l'existence d'une telle menace doit être fondée sur une appréciation, par les autorités compétentes de l'État membre d'accueil, du comportement personnel de l'individu concerné, prenant en considération les constatations de la décision d'exclusion du statut de réfugié et les éléments sur lesquels celle-ci est fondée, tout particulièrement la nature et la gravité des crimes ou des agissements qui lui sont reprochés, le niveau de son implication individuelle dans ceux-ci, l'existence éventuelle de motifs d'exonération de sa responsabilité pénale ainsi que l'existence ou non d'une condamnation pénale. Cette appréciation globale doit également tenir compte du laps de temps qui s'est écoulé depuis la commission présumée de ces crimes ou agissements ainsi que du comportement ultérieur dudit individu, notamment du point de savoir si ce comportement manifeste la persistance, chez celui-ci, d'une attitude attentatoire aux valeurs fondamentales visées aux articles 2 et 3 TUE, d'une manière qui pourrait perturber la tranquillité et la sécurité physique de la population. Le seul fait que le comportement passé de cet individu s'insère dans le contexte historique et social spécifique de son pays d'origine, non susceptible de se reproduire dans l'Etat membre d'accueil, ne fait pas obstacle à une telle constatation » (ibidem, § 66) (Le Conseil souligne).

et que

« [c]onformément au principe de proportionnalité, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil doivent, par ailleurs, mettre en balance, d'une part, la protection de l'intérêt fondamental de la société en cause et, d'autre part, les intérêts de la personne concernée, relatifs à l'exercice de sa liberté de circulation et de séjour en tant que citoyen de l'Union ainsi qu'à son droit au respect de la vie privée et familiale » (ibidem, § 67).

Il résulte notamment de ce qui précède que, dans un tel cas, l'autorité ne peut conclure à l'existence d'une telle menace qu'à la suite d'une analyse individuelle et globale, qui se fonde sur le comportement personnel de l'intéressé, et qui tient compte, outre le comportement passé, d'éléments tels que la nature et la gravité des faits reprochés, son niveau d'implication individuelle, l'existence éventuelle de motifs d'exonération de sa responsabilité pénale, l'existence ou non d'une condamnation pénale, le laps de temps écoulé depuis la commission des faits, ainsi que son comportement ultérieur. L'autorité doit en outre procéder à la balance des intérêts en présence, conformément au principe de proportionnalité.

3.5. Enfin, 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'explicitier les motifs de ces 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.

- **Motivation de la partie défenderesse**

3.6. Dans sa décision, la partie défenderesse, après un rappel de la procédure initiée par le requérant et des arrêts du Conseil ayant annulé les deux premières décisions rendues à l'endroit du requérant, considère, s'agissant de la menace grave et actuelle que constitue l'arrivée et l'établissement du requérant sur le territoire belge, que :

- En ce qui concerne le premier volet du courrier du 14 janvier 2019 non pris en considération dans la précédente décision, que les éléments y vantés ont été pris en considération dans le jugement de culpabilité rendu par la Chambre d'appel du tribunal pénal international pour le Rwanda pour crimes d'incitation directe et publique à commettre le génocide et persécution

constitutive de crime contre l'humanité. Que ce faisant, ces éléments ayant été pris en considération pour le jugement précité, il n'appartient pas aux autorités belges compétentes de porter une autre appréciation que celle déjà effectuée.

- En ce qui concerne le deuxième volet de ce courrier, en ce que ce dernier met en exergue la circonstance que de nombreuses personnes condamnées dans le cadre qui occupe l'espèce se trouvent en Belgique, la partie défenderesse met en balance cet élément avec la notoriété du requérant que ce soit au Rwanda, en Belgique, et au sein de la diaspora internationale de la communauté rwandaise. Elle met également cette notoriété en balance avec la présence sur le territoire belge de nombreuses personnes, rescapées ou proches de victimes du génocide. Elle cite à cet égard que ce nombre important empêche l'anonymat du requérant sur le territoire et implique « en soi » un risque indéniable pour la tranquillité publique.
- S'agissant de l'ancienneté des faits reprochés au requérant, elle met en exergue la vivacité des effets du génocide ayant toujours cours tant dans la communauté rwandaise que dans l'opinion publique belge et internationale. Elle rappelle à cet égard divers événements ayant émaillé tant la Belgique que le Rwanda et rappelle l'« immense douleur » des rescapés et des proches des victimes du génocide. Elle en conclut donc que les conséquences de ce dernier sont « toujours actuelles et bien réelles » tant au Rwanda qu'en Belgique.
- Elle estime en conséquence que, nonobstant le temps écoulé depuis l'« extrême gravité des faits » commis par le requérant, qui ont justifié la condamnation du requérant, et au vu de sa notoriété, la préservation de l'ordre public en Belgique, il ne peut être « raisonnablement exclu que sa présence sur le territoire belge ne constituera pas une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public ».

- **Appréciation**

3.7.1. En l'espèce, sur le premier moyen, le Conseil observe que la décision de refus de visa entreprise est fondée sur l'article 43, §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi précitée. Il constate que la partie requérante conteste en substance l'analyse faite par la partie défenderesse de la « menace », laquelle doit être « réelle, actuelle, suffisamment grave pour un intérêt fondamental de notre société » que représente le requérant.

3.7.2. Le Conseil constate que les enseignements de l'arrêt Régina précité doivent être lus à la lumière de la jurisprudence plus récente de la Cour de Justice du 2 mai 2018. Il convient en conséquence d'observer si tel est le cas.

3.7.3. Le Conseil estime sur ce point que la décision est adéquatement motivée et a rencontré l'ensemble des éléments que la partie défenderesse avait en sa possession.

- Éléments ayant justifié les annulations précédentes du Conseil

3.7.3.1. Le Conseil observe, à titre liminaire, que les documents et informations relatives au comportement actuel du requérant qui n'avaient pas été pris en compte dans les précédentes décisions, lesquelles ont du reste été annulées par le Conseil pour ce constat, le sont dans la présente décision entreprise.

- Gravité exceptionnelle des actes en cause de nature à caractériser la persistance d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société

3.7.3.2. Le Conseil rappelle que la partie requérante a été condamnée à une peine de 30 ans d'emprisonnement par la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour le Rwanda, condamnation telle que prise en compte par la partie défenderesse dans la décision.

Le requérant met en évidence certains éléments qui lui sont propres et vantés aux fins d'asseoir l'absence d'actualité et de gravité de la menace qui découlerait de sa présence sur le territoire. Il en est notamment ainsi des nombreuses sources bibliographiques mises en exergue dans la requête, et qui tendent, dans un premier temps, à rappeler les fonctions exactes qu'il tenait au sein de la Radio Mille Collines, son soutien aux pourparlers de paix et à minimiser son implication dans les faits reprochés.

Le Conseil constate que ces éléments ont été avancés par le requérant lors des plaidoiries devant la Chambre d'Appel du Tribunal pénal international pour le Rwanda, le 18 janvier 2007, et ont été, à l'instar de ce que la partie défenderesse précise dans la décision querellée, pris en compte pour le prononcé de la culpabilité et de la peine de la juridiction précitée.

Le Conseil constate que la partie requérante tente, ce faisant, d'amener le Conseil à prendre le contrepied d'une part, de la décision entreprise, et d'autre part de l'arrêt de la Chambre d'appel précitée, ce qu'il ne peut manifestement pas faire.

Le Conseil estime que la gravité exceptionnelle, laquelle est de notoriété publique, des faits commis ou dans lesquels le requérant a été impliqué, implique que c'est à bon droit que la partie défenderesse a pu considérer que le seul fait du comportement passé réunit les conditions de pareille menace pour l'ordre public. Elle a, à cet égard, tenu compte des enseignements de la Cour de Justice de l'Union européenne, et donc, de « la nature et la gravité des crimes ou des agissements qui [...] sont reprochés [au requérant], le niveau de son implication individuelle dans ceux-ci, l'existence éventuelle de motifs d'exonération de sa responsabilité pénale ainsi que [de] l'existence [...] d'une condamnation pénale » et établit, en l'espèce que la « gravité exceptionnelle des actes en cause peut être de nature à caractériser [...] la persistance d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ».

Tel est le cas en l'espèce et suffit à établir la menace réelle, actuelle et suffisamment grave.

- Persistance de l'actualité de la menace et prise en compte du comportement ultérieur du requérant

3.7.3.3. Le constat qui précède, suffisamment éclairant pour le Conseil, est toutefois consolidé par les analyses faites subséquemment par la partie défenderesse en réponse aux éléments invoqués par le requérant. En effet, Le Conseil constate que la partie défenderesse entend pour corroborer ce qui précède, tenir compte « du laps de temps qui s'est écoulé depuis la commission présumée de ces crimes ou agissements ainsi que du comportement ultérieur dudit individu, notamment du point de savoir si ce comportement manifeste la persistance, chez celui-ci, d'une attitude attentatoire aux valeurs fondamentales [...], d'une manière qui pourrait perturber la tranquillité et la sécurité physique de la population » tout en rappelant que « Le seul fait que le comportement passé de cet individu s'insère dans le contexte historique et social spécifique de son pays d'origine, non susceptible de se reproduire dans l'Etat membre d'accueil, ne fait pas obstacle à une telle constatation ».

Le requérant met en valeur, à cet égard et en substance, l'ancienneté des faits, son repentir, le caractère sain de son état psychologique, et l'absence de notoriété telle que présentée par la partie défenderesse.

Le Conseil constate, quant à lui, que la partie défenderesse a, en réponse à ce qui était invoqué par le requérant, longuement développé dans sa motivation les éléments desquels elle déduit que ce dernier représente, *per se*, un danger réel pour la tranquillité publique, l'ordre public et/ou la sécurité nationale.

Ainsi, il importe peu de savoir si la notoriété internationale du requérant soit positive ou négative. Le constat de celle-ci par la partie défenderesse n'est pas utilement renversé par l'acte introductif d'instance. Le Conseil estime que c'est à bon droit que la partie défenderesse a pu estimer que celle-ci, laquelle est la nécessaire et actuelle conséquence du passé du requérant, est de nature à perturber la « tranquillité et la sécurité physique de la population », au vu des considérations, à nouveau non utilement contestées par la partie requérante, mettant en exergue « la forte émotion régnant encore au sein de la communauté rwandaise, et en particulier au sein de la diaspora belge ».

S'agissant du caractère « ancien » des faits, l'« attitude [du requérant] attentatoire aux valeurs fondamentales visées aux articles 2 et 3 TUE, d'une manière qui pourrait perturber la tranquillité et la sécurité physique de la population », certes lors d'évènements anciens, ne peut être renversée par l'affirmation péremptoire, et par ailleurs non étayée, de la présence en Belgique d'autres génocidaires ayant un profil aussi important et médiatisé que le sien ou que sa présence sur le territoire belge. De même, si la libération anticipée, comme celle dont bénéficie le requérant, est un argument important en vue d'établir l'actualité et la gravité de la menace, le Conseil relève que la partie défenderesse a adéquatement motivé les raisons qui lui permettent d'établir que cet élément n'est pas de nature à invalider les constats posés dans sa décision. Enfin, quant au caractère sain de l'état psychologique du

requérant, il n'est pas de nature à les invalider non plus. Quant à l'argument relatif aux engagements de la Belgique auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui se verraient vides de sens si la motivation de la décision querellée se trouvait validée, le Conseil considère que celui-ci ne permet assurément pas d'obliger la Belgique à accueillir toute personne condamnée dans le cadre de l'exécution de leurs peines en faisant fi de son appréciation.

- Atteinte à un intérêt fondamental de la société

3.7.3.4. La partie requérante fait grief à la partie défenderesse de considérer que la vive émotion et l'immense douleur de la diaspora rwandaise et de l'opinion publique belge sont insuffisantes et par trop vagues pour caractériser cet intérêt fondamental et procèdent d'une prévention générale.

Le Conseil ne peut suivre cette argumentation. Il considère que ces éléments, qui sont la conséquence certaine des actes perpétrés notamment par le requérant, et qui sont longuement développés dans la décision entreprise, ne consistent pas en des raisons de prévention générale, mais sont, au contraire, la conclusion de la prise en compte d'éléments précis et déterminés pour démontrer l'atteinte à un intérêt fondamental de la société et à établir « la persistance d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ». La partie défenderesse ne s'est donc pas contentée d'arguments de prévention générale, mais a examiné la gravité des faits commis par le requérant, et partant au regard de son cas individuel. La personnalité du requérant, et son passé ont donc pu, à juste titre, être considérés par la partie défenderesse comme une menace pour la société belge, en conséquence de sa potentielle venue en Belgique.

De plus, quant à sa notoriété, le requérant ne développe lui-même aucun argument de nature à renverser les constats auxquels procède la partie défenderesse ou reste en défaut de les renverser utilement, les arguments avancés par ce dernier dans l'acte introductif d'instance étant au mieux hypothétiques.

- Conclusions de la partie défenderesse

3.7.3.5. Le Conseil constate donc, au regard de ce qui précède, que la partie défenderesse a procédé à une mise en balance des intérêts en présence, en opposant d'une part le constat que « le seul fait du comportement passé réunisse les conditions [d'une] menace pour l'ordre public » (comme le précise la référence dans la décision entreprise à l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union du 27 octobre 1977) et celui de la « gravité exceptionnelle des actes en cause » (C.J.U.E., arrêt 2 mai 2018, précité) au comportement ultérieur et les circonstances propres avancées par le requérant : elle expose ainsi adéquatement les raisons pour lesquelles il y aurait lieu de considérer, en l'espèce, que le seul fait du comportement passé de la partie requérante qui s'inscrit dans un

« contexte historique et social spécifique de son pays d'origine, non susceptible de se reproduire dans l'Etat membre d'accueil »,

réunit les conditions pour constater l'existence d'une menace actuelle pour l'ordre public. Il a en effet été constaté *supra* que de telles conditions, telles que celles mises en exergue dans l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, ont été rencontrées par la motivation de l'acte attaqué.

En effet, s'il concède la rédaction malhabile de la partie défenderesse en ce qu'elle indique qu'

« il ne peut être raisonnablement exclu que sa présence sur le territoire belge ne constituera pas une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public »,

le Conseil estime qu'il ne fait aucun doute à la lecture de la décision attaquée que la partie défenderesse a démontré à suffisance les raisons pour lesquelles elle estime que le requérant représente une menace pour la société, en rencontrant l'ensemble des conditions exigées par la Cour de Justice de l'Union européenne, comme les paragraphes qui précèdent l'attestent.

La motivation de l'acte attaqué témoigne donc, et à suffisance, de la prise en considération adéquate d'éléments tels que le laps de temps écoulé depuis les faits présumés et le comportement ultérieur – en ce compris sa notoriété - du requérant, et d'une adéquate balance des intérêts en présence, conforme

au principe de proportionnalité, pour asseoir le constat de la persistance d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société au vu de la gravité des actes en cause.

Il considère donc que la partie défenderesse a motivé à suffisance les raisons démontrant l'existence d'un comportement personnel constituant une menace grave et actuelle pour l'ordre public, au sens de l'article 43, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi du 15 décembre 1980. Il observe dans le même sens qu'aucun élément dans le dossier administratif, autre que ceux examinés ci-avant, n'est de nature à démontrer que le comportement du requérant ne représente plus une menace grave et actuelle pour l'ordre public.

3.8. Partant, le Conseil estime que l'argumentation de la partie requérante traduit l'appréciation de celle-ci qu'elle oppose à celle de la partie défenderesse sans toutefois établir de la sorte que l'appréciation de la partie défenderesse est entachée de la violation d'une disposition dont elle invoque la violation en termes de moyen. Le Conseil rappelle à cet égard que le contrôle qu'il peut exercer sur l'usage qui est fait par la partie défenderesse de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire est limité et qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation des faits à celle de l'autorité compétente dès le moment où il ressort du dossier que cette autorité a procédé à une appréciation largement admissible, pertinente et non déraisonnable des faits qui lui sont soumis, ce qui est le cas en l'espèce.

#### **b.- La violation vantée du respect à la vie privée et familiale du requérant**

- **Motivation de la partie défenderesse**

3.9. S'agissant du respect de la vie privée et familiale du requérant, la partie défenderesse rappelle que l'épouse et les enfants de ce dernier ont pu se rendre, d'abord sous couvert de la qualité de réfugié, ensuite de la nationalité belge acquise, à de multiples reprises, en Afrique pour le rencontrer. Elle met en exergue l'absence d'obstacles à la poursuite de ces relations ailleurs qu'en Belgique. Elle met également en exergue la menace pour l'ordre et la sécurité publics belges. Elle conclut en mettant en évidence l'absence de documentation étayant le transfert du requérant vers le Sénégal et rappelle qu'en tout état de cause, cet élément n'empêche pas le constat d'une menace pour l'ordre public et la sécurité publique en Belgique.

- **Appréciation**

3.10.1. Sur le deuxième moyen, relatif à la violation vantée de l'article 8 de la CEDH, le Conseil rappelle en premier lieu que cette disposition, qui fixe le principe suivant lequel toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance, n'est pas absolue. Ainsi, l'alinéa 2 de cet article autorise l'ingérence de l'autorité publique, pour autant que celle-ci soit prévue par la loi et constitue une mesure nécessaire à certains impératifs précis qu'elle énumère.

Le Conseil rappelle également que la jurisprudence de la Cour a, à diverses occasions, considéré que cette disposition ne garantissait pas en tant que tel le droit pour une personne de pénétrer et de s'établir dans un pays dont elle n'est pas ressortissante.

S'agissant d'une première admission, il n'y a - à ce stade de la procédure - pas d'ingérence dans la vie familiale des parties requérantes. Les décisions attaquées sont prises en application de la loi du 15 décembre 1980 dont les dispositions doivent être considérées comme constituant des mesures qui, dans une société démocratique, sont nécessaires pour contrôler l'entrée des non nationaux sur le territoire national (voir notamment les arrêts Abdulaziz, Kabales et Balkandali du 28 mai 1985, et Cruz Varas et autres du 20 mars 1991 ; C.E., arrêt n° 86.204 du 24 mars 2000).

Dans ce cas, la Cour considère 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.

Le Conseil rappelle, à cet égard, que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme ne peut 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 européenne des droits de l'Homme, 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 européenne des droits de l'Homme, 12 octobre 2006, Mubilanzila

Mayeka et Kaniki Mitunga/Belgique, § 81 ; Cour européenne des droits de l'Homme, 18 février 1991, Moustaquim/Belgique, § 43 ; Cour européenne des droits de l'Homme, 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali/Royaume-Uni, § 67).

3.10.2. En l'espèce, le Conseil ne considère pas que la disposition susmentionnée ait été violée. Il constate que la partie défenderesse a procédé à une balance des intérêts en présence et a pu, à suffisance, et au regard de ce qui précède, considérer que les intérêts privés et familiaux du requérant ne pouvaient prévaloir sur la menace pour l'ordre public et la sécurité publique. Ainsi que le démontre l'analyse du premier moyen, le requérant ne démontre nullement une quelconque carence dans la balance des intérêts en présence effectuée par l'autorité. En tout état de cause, le Conseil observe que la partie défenderesse rappelle adéquatement que l'épouse et les enfants du requérant, désormais de nationalité belge, ont rendu visite à plusieurs reprises au requérant alors qu'il se trouvait au Mali, en sorte qu'ils n'établissent pas d'obstacle à la poursuite de cette vie familiale au Mali. Les arguments avancés dans la requête ne sont pas de nature à renverser les constats posés adéquatement dans la décision entreprise.

3.11. Il résulte de ce qui précède que les moyens ne peuvent être tenus pour fondés.

#### **4. Débats succincts**

Le recours en annulation ne nécessitant que des débats succincts, il est fait application de l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers. Le Conseil étant en mesure de se prononcer directement sur le recours en annulation, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

#### **5. 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<sup>er</sup>**

La requête en suspension et annulation est rejetée.

#### **Article 2**

Les dépens, liquidés à la somme de 186 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente janvier deux mille vingt-trois par :

M. J.-C. WERENNE, président f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme A. KESTEMONT, greffière.

La greffière,

Le président,

A. KESTEMONT

J.-C. WERENNE