

Les Analyses du Centre Jean Gol



Analyse :

Une politique de retour
garantissant efficacement l'ordre public et la sécurité nationale dans le
respect des libertés fondamentales

Gaëlle Smet

Janvier 2017

Administrateur délégué : Richard Miller
Directrice : Laurence Glautier
Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles
Tél. : 02.500.50.40
cjg@cjg.be

Analyse :

Une politique de retour garantissant efficacement l'ordre public et la sécurité nationale dans le respect des libertés fondamentales

Tous les Etats membres font face à des difficultés en matière d'application de la politique de retour. Les lois et la jurisprudence de la Cour Européenne de justice sont de plus en plus strictes, les accords de réadmission avec les pays tiers ne sont guère aisés à mettre en place et encore moins à respecter sans oublier les principes de droit international comme le principe de non-refoulement.

Le principe de non-refoulement est un principe essentiel du droit international relatif aux réfugiés, qui stipule qu'aucun Etat ne refoulera de quelque manière que ce soit un réfugié vers un pays où sa vie ou sa liberté peut être menacée. Ce principe inclut également la non-expulsion aux frontières. La base juridique de ce principe se trouve à l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il constitue la base juridique de l'obligation des Etats de fournir une protection internationale à ceux qui en ont besoin. L'article 33(1) stipule :

« Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »¹

Il est important de noter que le principe de non refoulement n'empêche pas uniquement l'expulsion de réfugiés vers leurs pays d'origine mais également vers n'importe quel autre Etat ou ils pourraient être victimes de persécution. La seule exception possible figurant dans la Convention des Nations Unies concerne le cas d'une personne représentant un danger pour la sécurité nationale. (Art 33(2)).²

Il existait également dans la loi belge sur les étrangers du 15 décembre 1980, jusqu'il y a peu, des exceptions ou des catégories de personnes immunisées face aux expulsions. C'était le cas par exemple des personnes arrivées avant l'âge de 12 ans sur le territoire ou des personnes ayant vécu longtemps sur notre territoire. Le terroriste Salah Abdelsam, le cerveau des attentats de Paris du 13 novembre était dans cette situation puisque, ressortissant français il était arrivé vivre à Bruxelles avant l'âge de 12 ans. L'imam de Dison est un autre cas qui a défrayé la chronique. Prédicateur radical, extrémiste mais jamais condamné, la Belgique a dû lancer de nombreuses procédures administratives pour pouvoir l'expulser après de nombreux mois.

Dans le contexte que nous connaissons, n'est-il pas légitime de permettre aux expulsions de s'effectuer de manière plus rapide quand elles concernent des ressortissants étrangers qui sont des cas minoritaires mais particulièrement dangereux et néfastes pour la société et le vivre ensemble ? Quelles sont les mesures qui doivent être prises ? Même si elles ne sont pas dissuasives, ces mesures permettent-elles de protéger la population ? Comment renforcer la protection de l'ordre public et la sécurité nationale tout en respectant les libertés fondamentales et les droits de chaque individu, même les plus dangereux ? Comment donner les moyens à l'administration de remplir sa mission en travaillant plus efficacement et plus rapidement ?

¹ <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/refoulement/>

² <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/refoulement/>

Le gouvernement fédéral a fait de la lutte contre le terrorisme et le radicalisme sa priorité. Bruxelles a été touchée à deux reprises par des attentats : le 24 mai 2014, le musée juif était victime d'un attentat commis par un « returnee » français du nom de Mehdi Nemmouche et puis, le 22 mars 2016, deux attentats à la bombe ont tué 32 personnes et en ont blessé des centaines d'autres dans le métro bruxellois à Maelbeek et à l'aéroport de Zaventem. Sans oublier les attentats de Paris, Nice, Berlin, Istanbul qui ont fait des centaines de morts et de blessés.

A côté de la trentaine de mesures prises par le gouvernement pour lutter contre le terrorisme, le gouvernement a également décidé de réformer la loi sur les étrangers.

Sous cette législature, la loi permettant les mesures de retrait a été renforcée, notamment vis-à-vis des criminels et des combattants partis en Syrie. Une première mesure prise en juillet 2015 visait à permettre de retirer ou de ne pas délivrer un titre de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire si la personne avait commis des faits graves et délictueux tels que définis dans la convention de Genève et les directives européennes. C'était un premier pas. Depuis cette loi, 109 personnes se sont vu retirer le statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection internationale en Belgique en 2016. L'Office des étrangers a requis le retrait de 22 dossiers en 2015. Il y a eu 177 demandes de retrait en 2016, dont 109 ont donc été effectivement retirés par le CGRA.³

Début janvier, le gouvernement a voté une nouvelle loi permettant de rationaliser et de simplifier les procédures d'expulsion. Le but est simple : développer une politique de retour efficace quand la personne représente une menace pour l'ordre public et la sécurité nationale. Dorénavant, tous les ressortissants étrangers pourront être expulsés s'ils représentent un risque pour l'ordre public ou la sécurité nationale, ceci, bien entendu, dans le strict respect de leurs droits. Plus la personne séjournera depuis longtemps en Belgique, plus les motifs pour l'expulsion devront être étayés et importants.

Dorénavant, seul un ordre unique de quitter le territoire sera délivré. Les arrêtés de renvoi et d'expulsion disparaissent. L'ordre de quitter le territoire (OQT) restera valable tout le temps même s'il ne peut pas être exécuté directement. Il n'y aura plus de nouvel OQT délivré à une même personne. C'est la fin de la multiplication des OQT. L'OQT pourra être assorti d'une interdiction d'entrée. Sa durée ne sera donc plus automatiquement de dix ans mais variera en fonction de chaque cas d'espèce. Elle pourra être supérieure à 5 ans en cas de menace grave.⁴

La Commission consultative des étrangers n'intervient plus dans la procédure. En outre, il y aura une obligation de signaler les étrangers faisant l'objet d'une interdiction d'entrée à des fins de non-admission et de séjour dans la BNG ou, selon le cas, dans la BNG et le SIS.

L'étranger faisant l'objet d'une décision de fin de séjour et/ou d'éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale ne bénéficiera plus d'un recours suspensif de plein droit, sauf s'il appartient à l'une des catégories d'étranger bénéficiant de cette garantie procédurale ; même s'il appartient à l'une de ces catégories, l'intéressé sera privé de l'effet suspensif du recours si la mesure contre laquelle le recours est dirigé est justifiée par des raisons impérieuses de sécurité nationale⁵

➤ **Avancées majeures**

³ <http://www.rtl.be/info/belgique/politique/cent-neuf-retraits-du-statut-de-refugie-ou-de-la-protection-internationale-en-2016-887017.aspx>

⁴ projet de loi, 2215 et 2216, législature 54, décembre 2016

⁵ projet de loi numéro 2215 et 2216, législature 54, décembre 2016

Le nouveau texte prévoit des règles claires et différentes pour les ressortissants de pays tiers, d'une part, et pour les citoyens de l'UE et les ressortissants de pays tiers qui y sont assimilés, d'autre part. Européens ou non, à chaque fois, le régime peut différer selon qu'ils séjournent en Belgique, soit de manière illégale ou dans le cadre d'un court séjour, soit dans le cadre d'un long séjour, qu'ils ont le statut d'établissement, etc.

A l'exception des réfugiés/protection subsidiaire, tout étranger représentant une menace pour l'ordre public ou la sécurité pourra être éloigné même s'il n'y a pas eu de condamnation.⁶

La base légale permettant de mettre fin au séjour ou d'éloigner pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale sera mieux identifiée, en fonction du statut de séjour des :

- Ressortissants de pays tiers en séjour illégal ou en court séjour : article 77
- Ressortissants de pays tiers en long séjour (limité/illimité) : Article 2
- Ressortissants de pays tiers résidents longue durée, depuis 10 ans ou établis : article 22
- Ressortissants de l'UE + membres de la famille et pays tiers assimilés : article 44 et 45
- Ressortissants de l'UE+ membres de la famille et pays tiers assimilés en droit de séjour permanent : article 44bis, §§ 2 et 3, et à l'article 45.

A chaque catégorie de ressortissants correspondra des règles précises. Dorénavant, l'administration pourra mettre fin au séjour et éloigner tout ressortissant de pays tiers qui, en raison de la dangerosité de son comportement, représente une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale. L'existence de condamnations pénales fait certainement partie des éléments à prendre en considération mais ne constitue pas une condition *sine qua non* au retrait du statut de séjour. Ce point veut également pour les ressortissants européens ou les personnes bénéficiant du statut de l'établissement. Alors que certaines personnes étaient immunisées contre l'éloignement à l'article 21 de la loi du 15 décembre 1980, dorénavant, cela ne sera plus le cas.⁸

Ainsi :

- Réfugiés/ Protection subsidiaire : Protection absolue contre l'éloignement. Il faudra d'abord abroger le titre de séjour avant un possible éloignement
- 10 ans ininterrompus légalement sur le territoire : fin au séjour uniquement pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale.
- Personnes nées en Belgique ou arrivés avant 12 ans et qui y ont principalement séjourné depuis : avant ils ne pouvaient pas être éloignés. Désormais ils le pourront en cas d'atteinte grave à la sécurité nationale. (Ex : Salah Abdelsam)
- Séjour depuis 20 ans : Avant ils ne pouvaient pas être éloignés. Désormais ils le pourront en cas d'atteinte grave à la sécurité nationale.
- Personnes admis au séjour depuis au moins 10 ans séjournant de manière ininterrompue : ils pourront bénéficier de la même protection que les résidents de longue durée et les établis. Il pourra être mis fin à leur séjour uniquement pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale.
- La protection offerte aux autres catégories d'étrangers visées à l'article 21 (étranger pouvant prétendre à la nationalité, l'époux d'un Belge, le travailleur étranger en incapacité permanente de travail, parent étranger d'un enfant) est supprimée.

⁶ projet de loi numéro 2215 et 2216, législature 54, décembre 2016

⁷ art. 7, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 15.12.1980

⁸ projet de loi numéro 2215 et 2216, législature 54, décembre 2016

Lorsque l'office des étrangers envisagera de mettre fin au séjour pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, elle devra vérifier, au cas par cas, si la menace que représente l'intéressé est suffisamment grave pour pouvoir le faire, eu égard à son statut de séjour. A cette fin, tous les éléments pertinents, de fait et de droit, devront être pris en considération. Différents facteurs peuvent ainsi influencer sur la gravité de la menace, tels que la nature ou l'ampleur des faits, la nature et la gravité des sanctions encourues ou prononcées, le contexte juridique et/ou politique dans lequel ces faits s'inscrivent, tant au niveau national qu'international, le statut de la victime, le degré de responsabilité ou d'implication de l'intéressé, son statut social ou professionnel de l'intéressé, sa tendance à la récidive ou à maintenir son comportement, le modus operandi etc.⁹

Les garanties procédurales qui encadrent la prise de décision et qui sont consacrées dans la loi - principe de proportionnalité et droit d'être entendu – offrent une protection suffisante contre l'arbitraire et assurent un juste équilibre entre les intérêts individuels des personnes concernées et les intérêts essentiels de l'Etat.¹⁰

Le principe de non-refoulement, le droit à la vie familiale, l'intérêt supérieur de l'enfant, le respect des droits et libertés fondamentaux, ou le statut particulier de demandeur d'asile pourront donc y faire obstacle. Le ressortissant de pays tiers ayant obtenu le statut de réfugié ou de protection subsidiaire en Belgique sera protégé de manière absolue contre l'éloignement. Il ne pourra donc pas être mis fin à son séjour et aucune mesure d'éloignement ne pourra être prise à son encontre tant qu'il bénéficiera de ce statut. Le retrait du statut de protection internationale sera donc un préalable nécessaire à l'éloignement.

Le projet permet aussi de clarifier les notions d'ordre public ou de sécurité nationale qui sont reprises directement des directives européennes. Elles s'interprètent conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice.¹¹

- Ordre public : peut couvrir la condamnation pour infraction grave. Selon la Cour de Justice, la notion d'ordre public implique l'existence d'une menace suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, tant la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat. Les notions d'ordre public et de sécurité publique visent aussi les cas d'appartenance ou de soutien à une association qui soutient le terrorisme ou encore le fait d'avoir (eu) des visées extrémistes.
- Sécurité nationale/sécurité publique : la CJE vise la sécurité intérieure et extérieure. Elle comprend notamment "l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires. Il ressort de sa jurisprudence que la "sécurité publique" et la "sécurité nationale" sont équivalentes et désignent exactement les mêmes réalités.¹²
- Les raisons graves : les circonstances de la cause doivent présenter un degré de gravité plus important. Par exemple, la participation ou le soutien à des activités terroristes ou à une organisation terroriste, la criminalité liée au trafic de stupéfiants, les actes d'abus sexuel ou de viol sur mineur, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des

⁹ projet de loi, 2215 et 2216, législature 54, janvier 2016

¹⁰ projet de loi 2215 et 2216, législature 54, décembre 2016

¹¹ projet de loi 2215 et 2216, législature 54, décembre 2016

¹² projet de loi 2215 et 2216, législature 54, décembre 2016

femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée ou encore la fraude fiscale.

- Les raisons impérieuses : les circonstances de la cause soient encore plus graves. “Raisons impérieuses de sécurité nationale”, suppose non seulement l'existence d'une atteinte à la sécurité nationale, mais aussi qu'une telle atteinte présente un degré de gravité particulièrement élevé, reflété par l'emploi de l'expression “raisons impérieuses”¹³ Même en présence de tels faits, l'autorité compétente devra examiner chaque situation dans sa globalité au cas par cas de sorte qu'il ne pourra pas être mis fin automatiquement au séjour pour des “raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale”.

Comme déjà mentionné précédemment dans cette analyse, les règles de procédure seront simplifiées :

1. Fin des arrêtés de renvoi et d'expulsion : l'OQT devient la seule mesure d'éloignement.
2. Le Roi n'intervient plus dans la décision : le ministre ou l'Office des Etrangers sera seul compétent.
3. L'avis préalable de la Commission consultative des étrangers ne sera plus requis.
4. Les étrangers qui font l'objet d'une interdiction d'entrée seront signalés dans la Banque Nationale Générale de la police (BNG) ; certains d'entre eux sont signalés dans le système d'information Schengen (SIS). Dorénavant, le signalement est obligatoire.
5. Les garanties de procédures équilibrent le pouvoir d'appréciation de l'administration et la suppression de l'avis préalable de la Commission consultative des étrangers :
 - a. Obligation de l'administration de respecter le droit d'être entendu préalablement à la prise de décision de mettre fin au séjour
 - b. Respect du principe de proportionnalité ; comportement personnel de l'intéressé, gravité des faits, âge, durée du séjour en Belgique, (absence de) lien(s) avec le pays de d'origine, vie familiale. Chaque dossier est examiné au cas par cas. La proportionnalité est dorénavant étendue à tous les cas liés à l'ordre public et à la sécurité nationale.
 - c. Obligation de motivation (sauf en cas de sauvegarde de la sûreté de l'état)
 - d. Les règles de procédure relatives au retour seront identiques pour tous les étrangers faisant l'objet d'un ordre de quitter le territoire
 - e. Obligation de procéder aux signalements aux fins de non-admission et d'interdiction de séjour : actuellement, les étrangers qui font l'objet d'une interdiction d'entrée sont signalés dans la BNG ; ils sont en principe également signalés aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen. L'obligation est, à présent, expressément prévue pour assurer l'effectivité des interdictions d'entrée. Les citoyens de l'Union ne sont pas signalés aux fins de non-admission dans le SIS car la législation européenne ne le permet pas.
 - f. Suppression du recours suspensif de plein droit en cas de décisions fondées sur des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale.¹⁴

Conclusion

¹³ projet de loi 2215 et 2216, législature 54, décembre 2016

¹⁴ projet de loi 2215 et 2216, législature 54, décembre 2016

Que penser de ces nombreuses modifications prises dans le but de préserver l'ordre public et la sécurité nationale ?

Premièrement, c'est un projet important car il donne de nouvelles possibilités à l'Etat pour renforcer la sécurité de la population et des institutions. Nous avons eu récemment deux attentats. Notre pays est impliqué dans la coalition internationale contre l'Etat islamique. Nous accueillons les instances européennes et l'OTAN. Nous sommes un des premiers centres en termes de représentations diplomatiques et consulaires. Des centaines d'organisations et de lobbies sont présents. Nous avons eu de nombreux phénomènes de radicalisation ces dernières années et notre pays figure dans le top 3 des pays ayant le plus de ressortissants partis combattre en Syrie. Nous devons être conscients que notre pays n'est pas une île mais une cible privilégiée.

Deuxièmement, il est nécessaire d'assurer une politique d'éloignement efficace lorsque le but est de garantir l'ordre public ou la sécurité nationale tout en respectant les droits des personnes. C'est le rôle premier de l'Etat de fixer les conditions d'entrée, de séjour et d'éloignement, en ce compris les critères faisant obstacle à l'éloignement.

Troisièmement, il faut donner davantage de moyens à l'administration afin de pouvoir intervenir plus rapidement et efficacement, et ce même préventivement, lorsque l'ordre public et la sécurité nationale sont menacés. En assouplissant certaines règles ou en les clarifiant, en révisant complètement la protection contre l'éloignement, on donne plus d'outils à l'Etat pour intervenir et se protéger. Ainsi quelqu'un comme Salah Abdelsam, cerveau des attentats de Paris n'aurait pas pu être expulsé du territoire belge, maintenant avec les modifications apportées, il aurait pu l'être. Avec ce nouveau projet de loi, un prédicateur aux prêches violents comme l'imam de Dison pourrait être expulsé plus rapidement !

Quatrièmement, il faut raison garder. Ce texte ne vise pas la grande majorité des ressortissants étrangers vivant sur le territoire mais une minorité agissante et dangereuse. On estime qu'actuellement 70 personnes seraient concernés par cette loi dont une vingtaine de terroristes et des ressortissants étrangers actuellement en Syrie mais qui disposent d'un titre de séjour dans notre pays. Le texte cible une minorité agissante particulièrement néfaste et dangereuse pour notre société et notre cohésion sociale. Avec cette mesure, le gouvernement crée un cadre légal permettant de retirer plus rapidement et plus efficacement le droit de séjour des criminels étrangers.

Cinquièmement, ce texte vient compléter l'arsenal législatif permettant une lutte plus efficace contre le terrorisme.

Sixièmement, la réforme n'handicape en rien la protection des personnes concernées compte tenu des garanties procédurales encadrant la prise de décision. Ces garanties procédurales offrent une protection suffisante contre l'arbitraire. Elles assurent un juste équilibre entre les intérêts particuliers des ressortissants de pays tiers concernés à voir leurs droits fondamentaux protégés et les intérêts de l'Etat à assurer le maintien de l'ordre public et de la sécurité nationale.

Chaque décision est prise au cas par cas après une analyse approfondie. Une mise en balance des intérêts en présence est toujours effectuée à cette occasion. Il est spécifiquement veillé dans ce cadre au respect des droits et libertés fondamentaux, dont le respect de la vie familiale et le droit à la protection contre la torture et les traitements inhumains et dégradants. Il est tenu compte d'un nombre important de paramètres : l'absence de lien avec le pays étranger, la vie familiale, le principe de non-refoulement, etc.

Il est primordial que l'autorité administrative compétente dispose d'une latitude suffisante pour assurer la protection des personnes et des institutions. En particulier, face à des cas de terrorisme ou liés au terrorisme, de radicalisation violente ou de toute autre forme de criminalité grave, des mesures adaptées doivent pouvoir être prises. Il s'agit d'une priorité absolue du gouvernement fédéral. Ces modifications interviennent dans le cadre d'une politique d'éloignement cohérente, efficace et évidemment respectueuse des droits fondamentaux des personnes concernées.

Septièmement, les modifications proposées s'inscrivent dans le cadre juridique européen et épousent la jurisprudence de la Cour de Justice européenne. Elles tiennent compte en particulier des directives européennes relatives à la migration légale, au retour des ressortissants de pays tiers en séjour illégal et à la libre circulation des citoyens de l'Union européenne et des membres de leurs familles.

Ces mesures proposent un cadre nouveau pour permettre d'expulser du territoire des personnes représentant un risque certain pour l'ordre public et la sécurité nationale. Ce renforcement législatif est essentiel et se fait dans l'intérêt de tous les citoyens.