

décembre 2022

52

Réka Varga  
Charlotte Vanneste (dir.)

L'incidence de la politique  
antiterroriste belge sur  
l'application du droit des  
étrangers.

A travers la jurisprudence  
du Conseil du contentieux  
des étrangers.

Rapport de recherche



Direction opérationnelle de criminologie  
Operationele directie criminologie  
Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie  
Institut National de Criminalistique et de Criminologie



## Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<i>Contexte et objectif de la recherche.....</i>	<i>3</i>
<i>Le Conseil du contentieux des étrangers .....</i>	<i>5</i>
<i>Point sur la procédure en annulation .....</i>	<i>7</i>
<b>CHAPITRE 1 : Méthodologie .....</b>	<b>11</b>
A. Corpus initial et choix méthodologiques .....	11
<i>a. Le choix de la procédure en annulation .....</i>	<i>12</i>
<i>b. Le choix des années de référence.....</i>	<i>13</i>
B. Une analyse qualitative hybride .....	15
<b>CHAPITRE 2 : Cadre légal et apports de la loi du 24 février 2017 .....</b>	<b>17</b>
A. Elargissement du champ d'application rationae personae.....	17
<i>a. Levée des immunités contre l'éloignement.....</i>	<i>19</i>
<i>b. Généralisation de l'ordre de quitter le territoire comme unique mesure d'éloignement.....</i>	<i>20</i>
B. Elargissement du champ d'application rationae materiae .....	21
C. Les services de renseignement .....	23
<i>a. La Sûreté de l'Etat (VSSE).....</i>	<i>23</i>
<i>b. L'OCAM.....</i>	<i>24</i>
<b>CHAPITRE 3 : L'évolution de l'application du droit aux étrangers suspectés de ou condamnés pour terrorisme – quelques chiffres .....</b>	<b>27</b>
A. Les arrêts en annulation : premiers constats liés aux tendances générales relevées.....	27
<i>a. Constat d'un investissement croissant des affaires impliquant un étranger ayant des liens avec le terrorisme .....</i>	<i>27</i>
<i>i. Augmentation interpellante du nombre d'arrêts en annulation après 2016-2017</i>	<i>27</i>
<i>ii. Augmentation du volume moyen des arrêts en annulation .....</i>	<i>30</i>
<i>iii. Multiplication des affaires jugées par une chambre siégeant à trois juges/en chambres réunies.....</i>	<i>30</i>
<i>b. Augmentation du nombre de recours introduits et traités selon la procédure d'extrême urgence.....</i>	<i>31</i>
B. Evolution des mesures adoptées par l'Office des étrangers telles qu'elles apparaissent dans les arrêts du CCE .....	34
<i>a. Quelques informations sur le profil des étrangers visés .....</i>	<i>34</i>
<i>b. Les mesures prises par l'Office des étrangers .....</i>	<i>36</i>

i.	<i>Multiplication des mesures d'éloignement</i> .....	40
ii.	<i>Multiplication des mesures de retrait de séjour sans éloignement</i> .....	42
iii.	<i>Retrait de séjour et éloignement de personnes auparavant protégées</i> .....	44
iv.	<i>Multiplication des mesures d'interdiction d'entrée à partir de 2015</i> .....	48
c.	<b><i>La prise en compte de condamnations dans les décisions de l'Office des étrangers</i></b> 52	
d.	<b><i>La prise en compte des informations fournies par le renseignement dans les décisions de l'Office des étrangers</i></b> .....	55
i.	<i>Apparition d'un nouveau service de renseignement à partir de 2017</i> .....	57
ii.	<i>Avant et après 2017 : une différence significative</i> .....	61
C.	Les appréciations du Conseil du contentieux des étrangers .....	66
	<b>CHAPITRE 4 : Stigmate et dangerosité dans le traitement des étrangers « terro » – une analyse des manifestations de l'étiquette du terrorisme dans le cadre de l'application du droit des étrangers</b> .....	73
A.	Terrorisme et stigmate dans les décisions de fin de séjour et d'éloignement : la problématique des « <i>raisons d'ordre public et de sécurité nationale</i> » .....	73
a.	<b><i>Stigmate, terrorisme et ordre public : éléments de conceptualisation</i></b> .....	73
b.	<b><i>« Etiquette » et « stigmate » du terrorisme : quelles opérationnalisations dans le cadre du retrait de séjour et de l'éloignement ?</i></b> .....	77
i.	<i>L'objet « menace » dans les décisions de l'Office des étrangers</i> .....	78
ii.	<i>Les associations automatiques de faits de terrorisme à des « raisons d'ordre public et de sécurité nationale »</i> .....	81
B.	Difficiles contestations dans le cadre du recours devant le Conseil du contentieux des étrangers 87	
a.	<b><i>La difficile contestation de la motivation générale des mesures</i></b> .....	88
i.	<i>Une motivation suffisante et adéquate</i> .....	88
ii.	<i>Un renseignement intouchable ? Le cas particulier de l'OCAM</i> .....	91
b.	<b><i>La difficile défense des droits fondamentaux</i></b> .....	95
i.	<i>Droit à la vie privée et familiale (article 8 CEDH)</i> .....	95
ii.	<i>Droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants (article 3 CEDH)</i> .....	100
iii.	<i>Le cas particulier des décisions de fin de séjour sans ordre de quitter le territoire</i> 105	
	<b>CONCLUSIONS</b> .....	109
	<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	113
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	114

## **Introduction**

### ***Contexte et objectif de la recherche***

Ce rapport de recherche s'inscrit dans le cadre plus général du projet de recherche *Impact Assessment of Belgian De-Radicalisation Policies Upon Social Cohesion and Liberties (AFFECT)*. Celui-ci a été financé par le programme de recherche Brain-be de la Politique scientifique fédérale (BELSPO) et a été réalisé par un consortium rassemblant des équipes de l'Université catholique de Louvain (UCLouvain) - chargée de la coordination -, de la Vrije Universiteit Brussel (VUB) et de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC). L'objectif principal du projet AFFECT était d'appréhender les impacts des politiques publiques belges de prévention de la radicalisation et de lutte contre le terrorisme sur la cohésion sociale et les libertés au sein de trois champs distincts : policier, judiciaire et pénitentiaire. L'équipe de l'INCC était chargée de la recherche portant sur le champ judiciaire. Les résultats de l'ensemble de ce programme ont fait l'objet d'un rapport final de recherche accessible sur le site de BELSPO<sup>1</sup>.

Après une analyse des évolutions législatives qui ont été à l'œuvre ces dernières années, l'équipe de l'INCC s'est penchée d'une part sur les effets des politiques menées sur le champ judiciaire (et plus particulièrement au niveau du ministère public) quant à l'organisation, les interactions entre les différents acteurs, les pratiques quotidiennes ou encore les normes ou valeurs professionnelles, et d'autre part sur les effets potentiels relatifs au risque de polarisation et de radicalisation des groupes cibles et non cibles visés par ces politiques. Les résultats de ces analyses ont fait l'objet des rapports n°51a et 51b de cette même collection<sup>2</sup>.

Partant du constat que les deux problématiques « terrorisme » et « droit des étrangers » sont étroitement liées, l'équipe de l'INCC a développé un deuxième volet de recherche portant sur un domaine qui se situe à la frontière du champ judiciaire pénal et du champ administratif relatif au droit des étrangers. Ce volet de la recherche AFFECT a plus spécifiquement pour objectif d'examiner l'incidence de la politique antiterroriste belge sur l'application du droit des

---

<sup>1</sup> KERVYN DE MEERENDRE, L., VARGA, R., BRION, F., CRAHAY, C., VERFAILLIE, K., HANARD, E., DE KIMPE, S., REMACLE, C., VANNESTE, C., VAN PRAET, S., « Impact Assessment of Belgian De-Radicalisation Policies Upon Social Cohesion and Liberties. Final Report. » Brussels : Belgian Science Policy Office 2022 – 158 p. (BRAIN-be - (Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks). [http://www.belspo.be/belspo/brain-be/themes\\_4\\_Strategie\\_fr.stm](http://www.belspo.be/belspo/brain-be/themes_4_Strategie_fr.stm)

<sup>2</sup> REMACLE, C., VANNESTE, C. (dir), VAN PRAET, S., « Approche ethnographique et jurisprudentielle des poursuites en matière de terrorisme en Belgique », Rapport de la recherche réalisée dans le cadre du programme AFFECT (Evaluation de l'impact des politiques belges de déradicalisation sur la cohésion sociale et les libertés) financé par BELSPO (volet judiciaire) », Collection des rapports de recherche de la Direction opérationnelle de Criminologie n°51a, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, 341 p..

REMACLE, C., VANNESTE, C. (dir), VAN PRAET, S., « Approche ethnographique et jurisprudentielle des poursuites en matière de terrorisme en Belgique. Rapport de synthèse », Rapport de synthèse de la recherche réalisée dans le cadre du programme AFFECT (Evaluation de l'impact des politiques belges de déradicalisation sur la cohésion sociale et les libertés) financé par BELSPO (volet judiciaire), Collection des rapports de recherche de la Direction opérationnelle de Criminologie n°51b, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, 42 p.

étrangers telle qu'elle se manifeste dans la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers (CCE).

Les deux questions « terrorisme » et « droit des étrangers » ne sont en effet plus aussi étanches que par le passé, et la littérature met en avant, selon l'expression de Catherine Gauthier<sup>3</sup>, « l'insidieuse érosion des statuts de réfugié » sous l'impact du soupçon de terrorisme, invitant à une vigilance particulière. En effet l'amalgame entre terrorisme et immigration observable tant dans les médias que dans les discours politiques<sup>4</sup> a également donné lieu à des prolongements légistiques. Marion Lacaze l'argumente en ce qui concerne en France et les identifie tant dans la législation en matière de terrorisme que dans le droit des étrangers<sup>5</sup>. Le droit des étrangers apparaît à bien des égards, selon l'auteure, comme une source d'inspiration, un « laboratoire » du droit de la lutte antiterroriste en France. Dans les deux cas, le législateur recourt à des mesures à finalité préventive rattachées à la police administrative. L'étude du droit des étrangers permet ainsi bien souvent de mieux comprendre les problèmes nouveaux soulevés par le développement de cette police administrative de l'anti-terrorisme. Si dans un premier temps, souligne l'auteure, la volonté de prévenir l'acte terroriste s'est traduite par le développement d'un droit pénal préventif, depuis quelques années, le législateur a décidé de recourir au cadre de la police administrative pour renforcer l'efficacité de la lutte contre le terrorisme. Elle évoque ainsi notamment les contrôles d'identité dans une zone délimitée, les assignations à résidence hors cadre pénal. Henri Labayle<sup>6</sup> parle de liaisons dangereuses entre terrorisme et droit des réfugiés, relevant un nombre grandissant d'affaires qui font la démonstration de la porosité entre les deux questions. Dans une démarche visant à rendre compte de la situation telle qu'elle est en Belgique en 2017, Audrey Pivato attachée au Conseil du contentieux des étrangers (CCE) constate quant à elle que, sous l'influence combinée du droit international et européen, la tendance qui consiste à élargir toujours plus les catégories d'actes qui doivent être condamnés au titre de « terrorisme » a un impact incontestable sur le droit des réfugiés<sup>7</sup>.

A travers une analyse des arrêts du CCE, la recherche vise à rendre compte à la fois (1) de certaines rationalités qui sous-tendent le travail du Conseil du contentieux des étrangers dans le cadre du contrôle des décisions prises par les autorités administratives appliquant le droit des étrangers, et a simultanément pour objet (2) d'offrir un aperçu du travail de ces autorités, portant sur les dossiers d'étrangers soupçonnés de, ou condamnés pour, faits de terrorisme en Belgique. Les premiers constats quantitatifs et les contraintes de temps ont amené se concentrer sur les seuls recours en annulation pour ce deuxième objectif, et concentrer l'analyse sur les seules

<sup>3</sup> GAUTHIER, C., « Asile et terrorisme. L'insidieuse érosion des statuts de réfugié et de bénéficiaire de la protection subsidiaire », *RDLF*, 2019 chronique n°48, [www.revuedlf.com](http://www.revuedlf.com).

<sup>4</sup> VANNESTE, C., « L'empreinte d'un contexte de montée des populismes et de déconsolidation des droits sur le dispositif belge de l'antiterrorisme ». In BRION, F, DE VALKENNEER, C. et FRANCIS, V. (eds.) *Communauté suspecte et sécurité préventive. La radicalisation, une invention stratégique?*, Les Cahiers du GEPS, Politeia, Bruxelles, 2022, pp. 21-40.

<sup>5</sup> LACAZE, M. « Le droit des étrangers, « laboratoire » du droit de la prévention du terrorisme », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, Chronique n° 41, 2019, <http://www.revuedlf.com>

<sup>6</sup> LABAYLE, H., « Terrorisme et droit des réfugiés, des liaisons dangereuses ? Libres propos sur le 'Muslim Ban' et la jurisprudence Lounani de la Cour de Justice », *Actualités du GDR*, Réseau Universitaire Européen, CNRS, 13 février 2017, <http://www.gdr-elsj.eu/tag/terrorisme/>

<sup>7</sup> PIVATO, A., « L'exclusion du statut de réfugié à l'aune du phénomène terroriste », *Revue du droit des étrangers*, 2017, n° 193, pp. 189-203.

décisions rendues par l'Office des Etrangers (OE), telles qu'elles émergent des informations contenues dans les arrêts du CCE.

Ce faisant, la recherche a pour ambition de rendre compte de différentes manières dont l'étiquette du terrorisme attribuée à ces personnes, est mobilisée et rendue opérationnelle par les instances mettant en œuvre le droit des étrangers. Elle s'interroge, enfin, sur les caractéristiques et l'aptitude du contrôle effectué par le Conseil du contentieux des étrangers, à assurer une défense effective des droits des personnes visées.

### ***Le Conseil du contentieux des étrangers***

Institué par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers pour résorber l'arriéré juridictionnel du Conseil d'Etat et de la Commission permanente de recours des réfugiés en matière de contentieux des étrangers, le Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après « CCE » ou « Conseil ») est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007.

Juridiction administrative « *seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* » selon l'article 39/1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le Conseil statue sur les recours de plein contentieux introduits à l'encontre des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après « CGRA ») relatives à la qualité de réfugié ou à la protection subsidiaire (art. 39/2, §1<sup>er</sup>), ainsi que sur les recours en annulation introduits à l'encontre des décisions prises en application de la législation sur les étrangers, par l'Office des Etrangers et les administrations communales (art. 39/2, §2, décisions pour la plupart correspondant aux annexes de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

Dans le premier cas, le Conseil procède à un contrôle à la fois de la légalité et de l'opportunité de la décision attaquée, et étudie par conséquent l'ensemble du dossier en droit et en fait pour se prononcer sur la demande de protection internationale.

Dans ce cas, l'article 39/2, §1 lui permet de :

- Confirmer ou réformer la décision prise par le CGRA (et donc octroyer ou refuser lui-même la demande de protection internationale) ;
- Annuler la décision prise par le CGRA pour irrégularité substantielle « qui ne saurait être réparée par le Conseil », ou dans le cas où des mesures d'instruction complémentaires sont nécessaires à la prise de décision ;
- Annuler la décision d'irrecevabilité de la demande de protection internationale prise par le CGRA, dans le cas où il existe « des indications sérieuses que le requérant peut prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'article 48/3 ou à l'octroi de la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4 ».

En cas d'annulation, l'affaire est renvoyée devant le CGRA qui devra prendre une nouvelle décision.

Dans le deuxième cas, le Conseil du contentieux des étrangers limite l'examen de la décision querellée à la légalité de celle-ci, se demandant uniquement si l'organe responsable a rempli et respecté toutes les obligations, liées notamment à la motivation, qui lui incombent dans le cadre de la procédure en question.

Le Conseil peut alors :

- Annuler la décision pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir (art. 39/2, §2) ;
- Suspendre (d'extrême urgence ou non) l'exécution d'une décision en attendant un prononcé définitif sur le recours en annulation (article 39/82).

<b>Procédure</b>	<b>Plein contentieux</b>	<b>Annulation</b>
Organe à l'origine de la décision	Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides	Office des étrangers et administrations communales
Fondements	Article 39/2, §1, loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers	Article 39/2, §2 et 39/82 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers  Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers
Compétence	Contrôle en légalité et en opportunité : le Conseil soumet l'ensemble du litige à un nouvel examen et se prononce sur la demande protection internationale. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Réformation ou confirmation de la décision du CGRA, quel que soit le motif de cette décision ;</li> <li>➤ Annulation la décision attaquée et renvoi de l'affaire au CGRA <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pour irrégularité substantielle ou nécessité de mesures d'instructions complémentaires ;</li> <li>○ Les décisions irrecevabilité, en cas d'indications sérieuses que le requérant peut prétendre à la reconnaissance la qualité de réfugié.</li> </ul> </li> </ul>	Contrôle en légalité : le Conseil limite l'examen du recours à la conformité de la décision attaquée aux exigences de la loi. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Annulation de la décision pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ;</li> <li>➤ Suspension (d'extrême urgence ou non) de l'exécution d'une décision en attendant un prononcé définitif sur le recours en annulation.</li> </ul>

En vertu de l'article 39/9, §1<sup>er</sup> de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil du contentieux des étrangers est composé de neuf chambres dont une est présidée par le premier président et une par le président. Ces chambres exercent leurs fonctions respectivement dans la langue du premier président et du président. Trois des chambres restantes sont francophones, trois néerlandophones, et une est bilingue. La loi prévoit par ailleurs la possibilité de composition de chambres supplémentaires en cas de nécessité.

Chacune des chambres est composée d'au moins trois membres et siègent en principe à un seul membre (art. 39/10). Dans les cas où l'affaire est attribuée à la chambre bilingue (art. 39/10, 1<sup>o</sup>), lorsque le président de chambre l'estime nécessaire afin d'assurer l'unité de la jurisprudence ou le développement du droit (art. 39/10, 2<sup>o</sup>), ou encore lorsque le requérant le demande de manière motivée dans sa requête ou d'office, (art. 39/10, 1<sup>o</sup>), l'affaire peut être attribuée à une chambre siégeant à trois membres « lorsque la difficulté juridique, l'importance de l'affaire ou des circonstances particulières le requièrent ».

L'article 39/12 prévoit par ailleurs que, dans les cas où le premier président ou le président l'estime nécessaire, en vue de l'unité de la jurisprudence ou du développement du droit, une affaire peut être traitée par les chambres réunies. Les chambres réunies sont composées de six membres – trois francophones et trois néerlandophones – et est présidée, selon les critères de l'article 39/12, §2, par le premier président ou par le président si l'affaire relève d'un contentieux qu'il traite habituellement, par le président de chambre avec le plus d'ancienneté qui traite ce contentieux habituellement ou encore par le membre du Conseil présent avec le plus d'ancienneté qui traite ce contentieux habituellement.

Conformément au §2 de l'article 39/9, une ordonnance 2007/02 du 1<sup>er</sup> octobre 2007 portant règlement des audiences des chambres, prévoit l'attribution des recours en plein contentieux en priorité aux première, quatrième, cinquième et dixième chambres (art. 2, §1<sup>er</sup>, al. 1). Les recours en annulation sont attribués en priorité aux deuxième, troisième, septième, huitième et neuvième chambres, ou encore à la première chambre en cas de nécessité (art. 2, §1<sup>er</sup>, al. 2). La chambre bilingue (sixième chambre) traite les recours visés à l'article 39/15 de la loi sur les étrangers (art. 2, §1<sup>er</sup>, al. 3). Toutes les chambres traitent selon le rôle de garde les requêtes introduites en extrême urgence ((art. 2, §1<sup>er</sup>, al. 4).

### ***Point sur la procédure en annulation***

Dans le cadre de sa mission de gestion des flux migratoires, l'Office des étrangers prend toute décision relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vertu des dispositions correspondantes de la loi du 15 décembre 1980 susmentionnée. Il se prononce notamment sur les demandes d'admission et d'autorisation au séjour d'étrangers arrivant en Belgique, et décide du retrait de séjour et de l'éloignement de personnes y séjournant légalement. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil du Contentieux des étrangers qui statue sur la légalité des mesures adoptées, à la demande des étrangers concernés.

Après examen de la décision contestée, le Conseil peut, comme précédemment exposé :

- Annuler la décision pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir (art. 39/2, §2) ;
- Suspendre (d'extrême urgence ou non) l'exécution de la décision en attendant un prononcé définitif sur le recours en annulation (article 39/82).

### *La procédure classique*

Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration, de précaution et de minutie, posent l'obligation de motivation formelle des actes émis par les autorités administratives. Cette motivation, qui doit être « *adéquate* », consiste en « *l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision* ». L'autorité est par ailleurs soumise au principe général de bonne foi et de loyauté qui incombe à l'Administration, du principe général de droit de la proportionnalité et de sécurité juridique, ainsi qu'aux principes de bonne administration (devoir de minutie et de précaution, devoir de soin, gestion consciencieuse, principe du raisonnable).

Dans le cadre du contrôle de légalité de mesures prises pour raisons d'ordre public et de sécurité nationale, le Conseil vérifie premièrement si la motivation de l'Office des étrangers est suffisante pour permettre à l'intéressé de comprendre les justifications de la décision et de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours, ainsi que pour lui permettre d'exercer un contrôle.

Deuxièmement, il examine si, s'appuyant sur les éléments à sa disposition, l'Office a pu valablement considérer que l'intéressé représentait un danger réel, actuel et suffisamment grave pour l'ordre public et la sécurité nationale. Pour ce faire, il vérifie en principe que la décision repose sur des « *motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif* »<sup>8</sup>, et contrôle l'usage que l'autorité fait des éléments à sa disposition tels que les condamnations, les informations produites par le renseignement ainsi que les considérations liées à la vie privée et au parcours général du requérant.

Un arrêt du Conseil datant du 27 avril 2017<sup>9</sup> précise à cet égard que « *le contrôle précité consistant, en présence d'un recours tel que celui formé en l'espèce, en un contrôle de légalité, il ne confère au Conseil aucune compétence pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Dans l'exercice de ce contrôle, le Conseil doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.* »

### *La procédure d'extrême urgence*

L'article 39/82 de la loi du 15 décembre sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, prévoit en effet la suspension de l'exécution des actes susceptibles d'annulation en vertu de l'article 39/2 de la même loi, dans les cas où des moyens sérieux pouvant justifier l'annulation sont invoqués et à la condition que l'exécution immédiate de l'acte risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable au requérant (art. 39/82, §2). La suspension peut en outre être demandée d'extrême urgence (hors requête en annulation et avant toute demande de suspension par la voie ordinaire) lorsque le requérant fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente.

<sup>8</sup> C.E., arrêt n°143.064 du 13 avril 2005

<sup>9</sup> Arrêt CCE n° 186.135 du 27 avril 2017, p. 7-8.

Pour qu'une suspension d'extrême urgence d'une mesure prise par l'Office des Etrangers puisse être accordée, la loi exige le cumul de trois conditions :

1. Que la demande de suspension contienne un exposé des faits qui établissent clairement cette extrême urgence (art. 43, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure du Conseil du Contentieux des Etrangers)

Un arrêt n°227.416<sup>10</sup> du Conseil précise à cet égard que :

*« Vu le caractère très exceptionnel et très inhabituel de la procédure de suspension en extrême urgence de l'exécution d'un acte administratif prévue par la loi du 15 décembre 1980 et vu la perturbation qu'elle cause dans le déroulement normal de la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers, en réduisant entre autres les droits de défense de la partie défenderesse au strict minimum, l'extrême urgence de la suspension doit être clairement établie, c'est-à-dire être manifeste et à première vue incontestable.*

*Afin de satisfaire à cette condition, des faits et des éléments doivent être invoqués ou ressortir de la requête ou du dossier administratif, démontrant directement que, pour avoir un effet utile, la suspension demandée doit être immédiatement ordonnée.*

*Le défaut d'exposé de l'extrême urgence peut néanmoins être négligé lorsque cette exigence constitue une forme d'obstacle qui restreint l'accès de la partie requérante au tribunal, de manière ou à un point tels que son droit d'accès à un juge s'en trouve atteint dans sa substance même, ou en d'autres termes, lorsque cette exigence cesse de servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice (jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme : voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, 24 février 2009, L'Érablière A.S.B.L./Belgique, § 35). »*

2. Que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte contesté soient invoqués à l'appui de la demande (art. 39/82, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers)

Le même arrêt n°227.416<sup>11</sup> du Conseil précise que :

*« Par « moyen », il y a lieu d'entendre la description suffisamment claire de la règle de droit violée et de la manière dont cette règle de droit est violée par la décision attaquée (CE, 17 décembre 2004, n°138.590; CE, 4 mai 2004, n° 130.972 ; CE, 1er octobre 2006, n° 135.618).*

*Pour qu'un moyen soit sérieux, il suffit qu'à première vue et eu égard aux circonstances de la cause, il puisse être déclaré recevable et fondé et, dès lors, donner lieu à la suspension de l'exécution de la décision attaquée. »*

3. Que l'exécution immédiate de l'acte risque de causer au requérant un préjudice grave difficilement réparable (art. 39/82, §2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et art. 32, 2° de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure du Conseil du Contentieux des Etrangers)

<sup>10</sup> Arrêt CCE n° 227.416 du 14 octobre 2019, p. 10.

<sup>11</sup> Ibid., p. 10.

Dans le cas où, après un examen des éléments au dossier, le Conseil du contentieux des étrangers estime que les trois conditions cumulatives sont remplies, l'exécution de la décision contestée est suspendue jusqu'à l'arrêt définitif. Dans un deuxième temps, le Conseil examinera la même décision de la même manière que lorsqu'il s'agit d'un recours selon la procédure classique.

## **CHAPITRE 1 : Méthodologie**

### **A. Corpus initial et choix méthodologiques**

Notre recherche s'est initialement intéressée à l'évolution dans l'appréciation que fait le Conseil du contentieux des étrangers des recours qui lui sont soumis par des requérants soupçonnés de ou condamnés pour faits de terrorisme en Belgique, dans le cadre de ses deux axes de compétence susmentionnés. Nous avons pour cette raison recherché, dans la base de données publique du Conseil, tous les arrêts en annulation ainsi qu'en plein contentieux, rendus en langues française et néerlandaise concernant une personne soupçonnée d'une implication dans la préparation ou la commission de faits terroristes, ou condamnée en Belgique pour une infraction terroriste, depuis le début de l'activité du Conseil en 2007. Cette première recherche, faite à l'aide de divers mots clés tirés de la terminologie de la lutte contre le terrorisme, a ensuite été complétée par une lecture plus approfondie des arrêts ainsi identifiés afin d'écartier les résultats non pertinents pour notre objectif (à titre d'exemple, les décisions portant sur l'asile dans lesquelles le terrorisme est mentionné comme étant la cause ou l'une des causes pour lesquelles le requérant demandeur d'asile a initialement quitté son pays – ces décisions comportent des mentions de « terrorisme » et de « groupes terroristes », mais ne correspondent pas à nos critères de recherche). Pour les besoins de la recherche, nous nous référerons aux arrêts ainsi retenus comme « arrêts contenant un élément de terrorisme ». Pour des raisons pratiques liées notamment au temps de la recherche, à l'origine de six mois, l'échantillon s'arrête à la dernière année complète avant son début – c'est-à-dire au 31 décembre 2019 – et ne comprend donc pas les arrêts rendus en 2020.

Il convient également de préciser la différence importante entre ce que nous appellerons « arrêts » d'une part, et « décisions (du Conseil du contentieux des étrangers) » d'autre part. En effet, est désigné par « arrêt » un même document émis par le Conseil du contentieux des étrangers et disponible publiquement sur son site internet. A chaque arrêt correspond un numéro d'identification au format « n° xxx.xxx » ou « n° xxx xxx », ainsi qu'une date d'adoption. Au contraire, est désigné par « décision » la réponse donnée par le Conseil, au sein d'un arrêt, à une requête formulée par un étranger relativement à une mesure le concernant. Cette différence est particulièrement importante en ce qu'un même arrêt peut en effet comporter plusieurs décisions répondant à différentes requêtes, concernant elles-mêmes différentes mesures. Dans certains cas, le Conseil du contentieux des étrangers se prononce de surcroît au sujet de requêtes concernant plusieurs personnes (comme les membres d'une famille, et tout particulièrement parents et enfants), au sein d'un même arrêt.

Par ailleurs, il est utile de préciser qu'une même personne peut faire l'objet de plusieurs arrêts (et donc de plusieurs décisions) du Conseil du contentieux des étrangers.

Cette démarche nous a permis d'identifier un total de 85 arrêts en annulation – dont 63 en langue française et 22 en langue néerlandaise – et 22 arrêts en plein contentieux – dont 17 en langue française et 5 en langue néerlandaise – se révélant pertinents dans le cadre de notre projet. Les 85 arrêts en annulation comportent un total de 100 décisions et concernent 51 personnes de 13 nationalités différentes. Les 22 arrêts en plein contentieux comportent une seule décision chacun, et concernent en tout 17 personnes de 7 nationalités différentes.

L'information recueillie dans ces arrêts, organisée au sein de tableaux distinguant les deux procédures et permettant de tenir compte de leurs spécificités, a ensuite été structurée et représentée à l'aide de statistiques descriptives permettant, dans une certaine limite, de poser quelques observations quant à l'évolution quantitative des arrêts concernant une personne liée au terrorisme.

*a. Le choix de la procédure en annulation*

Le choix de concentrer l'analyse sur les arrêts rendus à l'issue d'un recours en annulation d'une décision de l'Office des étrangers et des administrations communales, omettant ainsi ceux concernant une décision du CGRA, émane d'une contrainte et d'un constat.

D'emblée, comme précédemment mentionné, le temps alloué à la recherche, initialement de six mois (prolongé de trois mois à la fin de la période initiale) était une contrainte temporelle importante. Le processus de récolte révélant peu à peu le volume d'arrêts disponible dans la catégorie recherchée et la diversité d'éléments qui les constituent, ainsi que la nécessité d'une analyse approfondie de ces éléments compte tenu de l'objectif poursuivi, il nous a rapidement paru inévitable d'opérer un choix entre les différents axes de compétence du Conseil du contentieux des étrangers.

*Tableau 1. Evolution du nombre d'arrêts rendus par le CCE concernant une personne soupçonnée de ou condamnée pour faits de terrorisme (2009-2019).*

<b>Année</b>	<b>Plein contentieux</b>	<b>Annulation</b>
2009	2	1
2010	/	1
2011	2	/
2012	/	3
2013	/	1
2014	/	/
2015	1	1
2016	2	7
2017	1	8
2018	2	23
2019	12	40
<b>Total général</b>	<b>22</b>	<b>85</b>

Ce choix a été guidé par une série de constats quantitatifs, révélant non seulement une augmentation flagrante du nombre de dossiers traités par le Conseil du contentieux des étrangers, en particulier à partir de 2016-2017 (Tableau 1), mais aussi un investissement significativement plus important de la procédure en annulation en ce qui concerne la catégorie d'étrangers visée par la recherche.

En effet, si les termes de la loi du 15 décembre 1980 laissent à penser que la première attribution du CCE consiste à statuer sur les recours portant sur les décisions du CGRA, les arrêts rendus selon la procédure en annulation sont bien plus nombreux dans les faits, qu'il s'agisse des arrêts examinés dans le cadre de cette recherche ou de l'ensemble de l'activité du Conseil tel qu'il apparaît dans ses rapports annuels<sup>12</sup>.

De plus, malgré la limitation du Conseil à l'examen de la légalité de l'acte attaqué, les arrêts en annulation concernant une personne soupçonnée de ou condamnée pour terrorisme sont en moyenne nettement plus substantiels et plus détaillés que leurs équivalents de plein contentieux. Il est également à relever que, au cours de la période examinée, la longueur des arrêts en annulation montre une nette tendance vers la hausse : si ces derniers font rarement plus d'une quinzaine de pages avant 2018, les arrêts d'une vingtaine, voire d'une trentaine ou d'une quarantaine de pages sont de plus en plus fréquents au fur et à mesure des années 2018 et 2019.

Enfin, il est à noter que le point de départ des évolutions relevées en termes de nombre et de volume des arrêts examinés concorde notamment avec la période suivant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, faisant suite notamment aux politiques prioritaires du gouvernement en matière de lutte contre le terrorisme dans le contexte post-attentats de 2015 et 2016<sup>13</sup>. Celle-ci ayant étendu substantiellement le champ d'action de l'Office des étrangers en matière de séjour et rendu plus souples les instruments à sa disposition, nous estimons que l'évolution quantitative relevée dans le cadre de la procédure en annulation mérite une attention particulière. S'est ainsi imposé le choix de consacrer cette recherche en priorité à l'analyse des 85 arrêts qui émanent de cette procédure.

### ***b. Le choix des années de référence***

Dans le cadre de l'analyse statistique, deux axes doivent être distingués.

Il convient, pour ce faire, de préciser que dans les arrêts recensés, plusieurs dates peuvent servir de référence à l'analyse d'une évolution des tendances des autorités décisionnaires en matière d'application du droit des étrangers. Premièrement, la date de l'arrêt examiné : celle-ci marque le moment auquel le Conseil du contentieux des étrangers se prononce au sujet d'un recours introduit à l'encontre d'une décision de l'Office des étrangers ou des administrations communales. Compte tenu du délai de traitement de ces recours – que nous exposerons plus loin – cette date peut être considérablement éloignée de la date d'adoption de la décision attaquée. Deuxièmement, la date du recours introduit par l'étranger visé par une décision de l'Office des étrangers ou des administrations communales : au contraire, compte tenu des exigences légales liées au délai d'introduction des recours après le prononcé de la décision,

<sup>12</sup> Voir Rapport d'activité pour l'année 2019, op.cit. Les arrêts en plein contentieux ne représentent qu'à peu près entre 20 et 30% de l'output annuel total du Conseil, même si les années 2018 et 2019 montrent une très légère augmentation (31%).

<sup>13</sup> Voir notamment les projets de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, Docs. 54-2215/001 du 12 décembre 2016 et 54/2215/003 du 3 février 2017.

cette date est généralement proche de celle de l'adoption de la décision attaquée. Enfin, la date de la décision contestée devant le Conseil du contentieux des étrangers.

En effet, dans la mesure où la richesse d'une analyse des arrêts du Conseil du contentieux des étrangers tient en partie à ce que ces derniers donnent un important aperçu du travail et des rationalités de l'Office des étrangers – autrement inaccessibles au public – il importe d'opérer une distinction entre l'évolution des arrêts rendus par le Conseil d'une part, et celle des décisions à l'origine des recours qui y sont traités d'autre part. Compte tenu du rapprochement important des dates de la décision contestée et de l'introduction des recours, et dans la mesure où cette distinction ne semble pas présenter un intérêt particulier dans le cadre de cette analyse, le choix a été fait de ne pas comptabiliser expressément ces décisions en fonction de la date d'introduction du recours.

Dans un premier temps, une analyse statistique sur base de l'année de prononcé de l'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers, permet de rendre compte d'une évolution des tendances générales liées à l'application du droit des étrangers, ainsi que de poser quelques constats liés plus précisément au travail du Conseil. Elle permet notamment de percevoir l'évolution du nombre et du volume des arrêts concernant des étrangers soupçonnés de ou condamnés pour faits de terrorisme à travers les années, certaines différences liées aux recours disponibles aux étrangers dans le cadre de la procédure en annulation, ainsi que l'évolution de la prise de décision du Conseil.

Dans un deuxième temps, il est alors opportun de comptabiliser les décisions rendues par l'Office des étrangers – selon les mesures qui y sont prises, le profil des étrangers visés ainsi que les différents éléments pris en compte lors du processus décisionnel – en faisant référence à leur année d'adoption. Cette analyse permet en effet de percevoir l'évolution de la prise de décision de l'Office des étrangers même, du moins en ce qui concerne les étrangers soupçonnés de ou condamnés pour faits de terrorisme, dans la période déterminée. Elle est particulièrement intéressante en ce qu'elle rend compte de certaines tendances dans l'application des mesures liées au séjour et l'éloignement de ces étrangers avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017.

Dans la mesure où notre recherche prend pour objet les arrêts prononcés avant le 31 décembre 2019, ce choix présente cependant une limite importante en ce qui concerne les décisions prises par l'Office des étrangers en 2019. En effet, en ce qu'il s'agit d'une analyse de ces décisions vues à travers le prisme des arrêts du Conseil se prononçant sur leur légalité, à la requête des personnes intéressées, elle omet nécessairement toutes les décisions de cette même catégorie ayant fait l'objet d'un recours sur lequel le Conseil ne se serait pas prononcé avant le 31 décembre 2019. Au vu des variations relevées dans le délai de traitement des recours introduits à l'encontre des décisions recensées, l'on peut raisonnablement présumer qu'une partie significative des recours introduits en 2019 n'a été traitée par le Conseil qu'en 2020 et échappe ainsi à notre analyse. Si les statistiques montrent donc une baisse du nombre de décisions prononcées par l'Office en 2019, ceci est probablement en partie lié à ce facteur, et ne signifie pas nécessairement une baisse dans l'activité réelle des autorités. Une distinction selon les deux types de recours disponibles dans le cadre de la procédure en annulation – qui seront exposés dans la section suivante – permettra alors de nuancer le résultat statistique.

## B. Une analyse qualitative hybride

Dans un deuxième temps, les arguments et appréciations avancés par les parties au litige ont été extraits des arrêts et organisés afin de nous permettre de procéder à leur analyse qualitative par le biais d'une analyse thématique d'une part, et une analyse de jurisprudence de type « classique », d'autre part.

Plusieurs éléments doivent être distingués : premièrement, un extrait de la décision contestée de l'Office des étrangers, contenant (le plus souvent) le parcours de l'étranger, les mesures prises et la motivation de l'autorité ainsi que, le cas échéant, des extraits de rapports de renseignement auxquels il est fait référence dans cette motivation ; deuxièmement, les moyens d'annulation avancés par l'étranger ; troisièmement, l'appréciation du Conseil du contentieux des étrangers, examinant la décision contestée à la lumière des arguments avancés par l'étranger requérant.

Pour ce faire, et dans un but d'aboutir à davantage de lisibilité, les extraits pertinents de chacune des parties mentionnées ont été copiés et regroupés au sein de tableaux extensifs :

- Pour les décisions de l'Office des étrangers, un tableau continu reprenant, pour chacune, le numéro de l'arrêt qui la contient et le numéro d'identification qui y a été associé lors du recueil de données statistiques, ainsi que l'entièreté de l'extrait cité dans l'arrêt.
- Pour les moyens d'annulation et les appréciations du Conseil du contentieux des étrangers, un document séparé pour chaque arrêt, reprenant le numéro de l'arrêt, le numéro d'identification qui y a été associé, la procédure engagée (en extrême urgence ou non), la décision du Conseil, les moyens d'annulation de la partie requérante et l'appréciation du Conseil pour chaque moyen examiné. Dans le cas d'une procédure en extrême urgence, l'appréciation du Conseil pour chacune des trois conditions cumulatives exigées par la loi.

Dans la mesure où cette dernière appréciation répond en détail aux moyens d'annulation avancés par le requérant, ces moyens n'ont pas fait l'objet d'une analyse détaillée. Seules la première – la décision de l'Office des étrangers – et la troisième – l'appréciation du Conseil du contentieux des étrangers – parties ont été soumises à une analyse qualitative. Pour davantage de lisibilité, les éléments pertinents de l'appréciation du Conseil, auparavant recensés dans un document séparé pour chaque arrêt, ont été transférés dans un tableau continu reprenant également, pour chacun des arrêts, le numéro de l'arrêt et le numéro d'identification qui y a été associé.

Ainsi, deux ensembles d'extraits ont été soumis à une analyse qualitative :

- Premièrement, celui contenant les décisions de l'Office des étrangers.
- Deuxièmement, celui contenant les appréciations du Conseil.

L'analyse thématique consiste, selon la définition de Pierre Paillé et Alex Mucchielli, « à procéder systématiquement au repérage, au regroupement et, subsidiairement, à l'examen discursif des thèmes abordés dans un corpus, qu'il s'agisse d'une transcription d'entretiens,

*d'un document organisationnel ou de notes d'observation »<sup>14</sup>. Elle vise in fine à « tracer des parallèles ou de documenter des oppositions ou divergence entre les thèmes. Il s'agit en somme de construire un panorama au sein duquel les grandes tendances du phénomène à l'étude vont se matérialiser dans un schéma »<sup>15</sup>. Cette analyse comporte alors une limite importante dans la mesure où le corpus à notre disposition se présente sous la forme de décisions administratives au sein desquelles, contrairement à un entretien ou un récit, les thèmes abordés sont très largement déterminés par les dispositions légales appliquées et les exigences de motivation qui pèsent sur l'autorité qui les adopte. Dans le cas des arrêts du Conseil du contentieux des étrangers, qui répondent à des moyens précis soulevés par les requérants, se référant eux-mêmes à des dispositions spécifiques de décisions de l'Office, ce type d'analyse apparaît non seulement comme très complexe à mettre en œuvre, mais aussi comme présentant un intérêt limité. Par conséquent, dans la mesure où nous nous intéressons dans un premier temps aux pratiques d'opérationnalisation de l'étiquette du terrorisme dans le cadre de l'application du droit des étrangers – visant ainsi à répondre à la question de savoir comment cette étiquette se trouve mobilisée dans le cadre d'actions concrètes engagées à l'égard de la catégorie d'étrangers qu'elle délimite – l'analyse thématique se limite ainsi aux décisions de l'Office des étrangers telles qu'elles apparaissent dans les arrêts du Conseil. Les extraits ainsi retenus ont ensuite fait l'objet d'une thématisation continue dont les résultats seront exposés dans un chapitre ultérieur.*

Une analyse de jurisprudence plus classique est ensuite appliquée aussi bien à ces extraits de décision qu'aux appréciations du Conseil, permettant de mettre en évidence certaines rationalités sans prétendre à l'exhaustivité.

---

<sup>14</sup> PAILLÉ, P., MUCCHIELLI, A., *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Armand Colin, « U », 2012, URL : <https://www.cairn.info/--.htm>, p. 236.

<sup>15</sup> Ibid.

## **CHAPITRE 2 : Cadre légal et apports de la loi du 24 février 2017**

La matière est régie par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Celle-ci a été modifiée à plusieurs reprises, et réformée en profondeur notamment par une loi du 15 septembre 2006, et plus récemment par la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale.

Cette dernière modifie substantiellement le régime de l'éloignement pour motifs d'ordre public et de sécurité nationale, et étend considérablement le champ d'application des mesures de retrait de séjour et d'éloignement<sup>16</sup>. Deux de ces élargissements seront traités dans le cadre de ce rapport. Premièrement, l'extension du champ d'application *rationae personae* des mesures prévues par la loi du 15 décembre 1980, conjuguée avec le choix de l'ordre de quitter le territoire comme seul instrument de l'éloignement des étrangers (a.). Deuxièmement, son extension *rationae materiae* (b.). Enfin, quelques précisions seront données quant au cadre légal des services de renseignement qui interviennent, à travers leurs rapports, dans la prise de décision de l'Office des étrangers (c.)

### **A. Elargissement du champ d'application *rationae personae***

Dans son récent rapport « Trajectoires », Fabienne Brion<sup>17</sup> offre un récapitulatif exhaustif des changements intervenus en termes d'application *rationae personae* des mesures de fin de séjour et d'éloignement :

« Politique de bifurcation : retrait du droit au séjour et ordre de quitter le territoire

*Aux termes de la loi du 15 décembre 1980 telle que modifiée par la loi du 26 mai 2005,*

1. *Ne peut en aucun cas être renvoyé ou expulsé du Royaume*
  - a. L'étranger qui y est né ou y est arrivé avant l'âge de 12 ans et qui y a principalement et régulièrement séjourné depuis
  - b. Le réfugié reconnu.
2. *Ne peut être renvoyé ou expulsé du Royaume sauf en cas d'atteinte grave à la sécurité nationale*
  - a. L'étranger qui y séjourne régulièrement depuis 20 ans au moins
  - b. L'étranger qui n'a pas été condamné à une peine de prison égale ou supérieure à 5 ans et qui exerce l'autorité parentale en qualité de parent ou tuteur ou qui assume une obligation d'entretien vis-à-vis d'au moins un enfant séjournant de manière régulière en Belgique.
3. *Ne peut être renvoyé ou expulsé du Royaume sauf en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale*
  - a. L'étranger qui y séjourne de manière régulière et ininterrompue depuis 10 ans au moins ;

<sup>16</sup> L'ensemble de ces modifications et leurs enjeux juridiques ont été mis en évidence par Christelle Macq dans un article publié en 2018 dans la Revue du droit des étrangers, auquel nous renvoyons : MACQ, C., « Le point sur le retrait du droit au séjour et l'éloignement pour motifs d'ordre public des étrangers en séjour légal », *Revue du droit des étrangers* - 2018 - n° 198.

<sup>17</sup> BRION, F., « Les processus de radicalisation menant à la violence. » *Rapport de la recherche "Trajectoires" réalisée dans le cadre du contrat de services attribué à l'UCLouvain par la Fédération Wallonie-Bruxelles*, volume 1, Louvain-la-Neuve, 15 juillet 2020.

- b. L'étranger qui remplit les conditions légales pour acquérir la nationalité belge par option ou par déclaration de nationalité ou pour la recouvrer
- c. L'étranger, époux non séparé de corps d'un Belge
- d. Le travailleur étranger frappé d'une incapacité permanente de travail, lorsque l'accident de travail a eu lieu ou que la maladie professionnelle a été contractée dans l'exécution de la prestation de travail d'un étranger résidant régulièrement en Belgique.

*Aux termes de la loi du 15 décembre 1980 telle que modifiée par la loi du 24 février 2017, peut se voir retirer son droit au séjour :*

1. *Pour des raisons d'ordre public et de sécurité nationale*
  - a. Le ressortissant d'un pays tiers admis ou autorisé au séjour pour une durée limitée ou illimitée
  - b. Le citoyen de l'Union européenne et les membres de sa famille ayant acquis un droit de séjour permanent, à l'exception de ceux qui sont visés à l'article c et 3.
2. *Pour des raisons graves d'ordre public et de sécurité nationale*
  - a. Le ressortissant d'un pays tiers établi
  - b. Le ressortissant d'un pays tiers bénéficiant du statut de résident de longue durée (art. 22)
  - c. Le ressortissant d'un pays tiers autorisé ou admis à séjourner plus de trois mois en Belgique depuis dix ans au moins et y séjournant depuis de manière ininterrompue (art. 22).
  - d. Le citoyen de l'Union européenne et les membres de sa famille ayant acquis un droit de séjour permanent (art. 44bis § 2)
3. *Pour des raisons impérieuses de sécurité nationale*
  - a. Le citoyen de l'Union européenne qui a séjourné en Belgique pendant les six années précédentes (art. 44bis § 3)
  - b. Le citoyen de l'Union européenne qui est mineur d'âge sauf si la décision est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant (art. 44bis § 3) »

Dans son article précité, Christelle Macq relève à ce propos que

*« la loi du 15 décembre 1980 autorise depuis ses origines le retrait du droit au séjour et l'éloignement des étrangers en séjour légal, plusieurs catégories d'étrangers étaient, précédemment exclues du champ d'application de ces dispositions. Ainsi, l'étranger né en Belgique ou arrivé en Belgique avant l'âge de 12 ans et y ayant principalement et régulièrement séjourné depuis ainsi que le réfugié reconnu ne pouvaient auparavant, en aucun cas, se voir retirer leur droit au séjour et éloigner du territoire belge. »<sup>18</sup>*

Elle cite à ce propos les travaux préparatoires de la loi à l'origine de ces protections, qui avaient jugée particulièrement attentatoire à la vie privée et familiale et « *contraire à certains principes fondamentaux de notre système démocratique* »<sup>19</sup>, l'application des mesures d'éloignement à des personnes ayant vécu la plus grande partie de leur vie en Belgique. En d'autres termes, le législateur avait à ce moment considéré que le droit à la vie privée et familiale – protégée par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme – des étrangers nés ou ayant grandi en Belgique, devait prévaloir sur les éventuelles considérations de sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale.

<sup>18</sup> MACQ, C., Op.cit., p. 189.

<sup>19</sup> Projet de loi du 13 janvier 2005 modifiant la loi du 23 mai 1990 sur le transfèrement inter-étatique des personnes condamnées et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Doc. Parl., Ch. Repr, sess.ord.2004-2005, n°1555/001, p. 9., cite par C. MACQ, op.cit., p.190.

En plus des étrangers nés en Belgique ou y ayant séjourné depuis leur enfance qui jouissaient donc d'une immunité absolue contre l'éloignement, plusieurs autres catégories d'étrangers bénéficiaient anciennement d'une protection renforcée de sorte qu'ils ne pouvaient être éloignés qu'en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Ainsi que l'explique Christelle Macq<sup>20</sup> d'après l'ancien article 21 de cette même loi, étaient concernés à titre d'exemple les étrangers séjournant en Belgique depuis plus de dix, voire plus de vingt ans, les conjoints de belges, ou encore les parents d'enfants belges. D'autre part, conformément à l'ancien article 20, alinéas 1er et 2 de la loi du 15 décembre 1980, les étrangers établis ou bénéficiant d'un long séjour en Belgique ne pouvaient être éloignés que par le biais – respectivement – d'un arrêté royal d'expulsion ou d'un arrêté ministériel de renvoi, procédures relativement complexes assorties de conditions et de garanties strictes qui seront détaillées plus loin.

### *a. Levée des immunités contre l'éloignement*

Comme en témoignent les travaux préparatoires de la loi du 24 février 2017, la réforme émane directement de l'urgence de la lutte contre le terrorisme, confirmée et renforcée dans le sillage des attentats de 2015 et 2016. Citant à titre d'exemple le cas de Salah Abdeslam, le secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration chargé de la Simplification administrative Theo Francken se réfère dans son exposé introductif expressément à quelque 70 personnes auparavant protégées dont l'éloignement est souhaité et doit être rendu possible<sup>21</sup>. Le secrétaire d'Etat, déclarant ces personnes des « *individus très dangereux qui constituent une menace pour la société* »<sup>22</sup>, y déplore l'immunité qui leur a jusqu'alors été accordée.

La protection, précédemment évoquée, offerte aux étrangers nés ou ayant grandi en Belgique, émane d'une interprétation favorable du droit à la vie privée et familiale consacrée par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, droit qui n'est cependant nullement absolu. En effet, le second alinéa de l'article 8 prévoit qu'il peut y être dérogé, pour autant que l'ingérence dans la vie privée et familiale de l'individu ainsi engendrée « *soit prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Conformément à ce second alinéa, le nouveau dispositif doit ainsi permettre aux autorités de prendre une décision d'éloignement à l'encontre de tout étranger indépendamment de son statut et ancienneté de séjour, s'il apparaît que celui-ci représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, tout particulièrement en raison de ses agissements dans la sphère terroriste. Si les autorités ne contestent pas que les mesures en question constituent bien une ingérence dans la vie privée de l'individu, elles

<sup>20</sup> MACQ, C., Op.cit., p. 190.

<sup>21</sup> Voir projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, Doc.54/2215/003 du 3 février 2017, p. 5 ss.

<sup>22</sup> Projet de loi, Doc. 54/2215/003 du 3 février 2017, Op.cit., p. 5.

considèrent néanmoins que cette ingérence est justifiable et justifiée par la nécessité de sauvegarde des « valeurs fondamentales des sociétés démocratiques ».

***b. Généralisation de l'ordre de quitter le territoire comme unique mesure d'éloignement***

Au-delà de la levée de l'immunité absolue des étrangers nés en Belgique ou y ayant vécu depuis leur enfance, la réforme supprime l'arrêté royal d'expulsion et l'arrêté ministériel de renvoi, en principe seuls disponibles pour ordonner l'éloignement d'étrangers bénéficiant auparavant d'une protection renforcée, et généralise la mesure de l'ordre de quitter le territoire comme unique outil d'éloignement indépendamment du statut de séjour initial.

Conformément à l'ancien article 7 de la loi du 15 décembre 1980, l'ordre de quitter le territoire était auparavant délivré aux étrangers en séjour illégal ou bénéficiant d'un séjour de moins de trois mois (aussi appelé « court séjour » par opposition au « long séjour » de plus de trois mois). Il s'agissait ainsi, comparativement, de la mesure d'éloignement la plus souple car conçue pour l'expulsion d'étrangers relativement peu intégrés sur le territoire.

Cette modification a plusieurs implications majeures.

Premièrement, l'allègement considérable des conditions et garanties liées à l'éloignement d'étrangers établis dans le Royaume ou y bénéficiant d'un séjour de longue durée, auparavant imposées par les arrêtés. Fabienne Brion résume ces conditions comme suit : « *pour les arrêtés royaux d'expulsion, intervention du Roi, avis de la Commission consultative des étrangers et obligation, si le ministre s'en écartait, d'en expliquer les raisons dans la motivation, et aussi obligation, si l'arrêté était basé sur l'activité politique de l'étranger, d'en délibérer en Conseil des ministres ; pour les arrêtés ministériels de renvoi, avis, dans certaines hypothèses, de la Commission consultative des étrangers et obligation, si le ministre s'en écartait, d'en expliquer les raisons dans la motivation.* »<sup>23</sup>

En supprimant ces étapes procédurales souvent chronophages, le nouveau dispositif doit permettre aux autorités administratives d'agir « *plus rapidement et de manière plus efficace lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale est menacée* »<sup>24</sup>, étant sous-entendu que l'éloignement de non-nationaux serait un instrument indispensable de la prévention de faits de terrorisme sur le territoire belge, et donc de la protection de la société. Il vise notamment à « *maintenir l'équilibre entre les droits et obligations de chacun* » et ne porte, selon le secrétaire d'Etat, « *en aucune façon, atteinte à la protection des personnes concernées puisque le mécanisme décisionnel est entouré d'importantes garanties procédurales qui rendent impossible tout arbitraire.* »<sup>25</sup>

Une différence est faite entre les ressortissants européens et leurs membres de famille, ainsi que les ressortissants de pays tiers :

<sup>23</sup> BRION, F., Op.cit.

<sup>24</sup> Doc. 54/2215/003 du 3 février 2017, Op.cit., p. 3.

<sup>25</sup> Doc. 54/2215/003 du 3 février 2017, Op.cit., p. 10.

- Les articles 20 à 24 (chapitre VI du titre Ier) de la loi du 15 décembre 1980 telle qu'ainsi réformée par la loi du 24 février 2017, régissent le retrait de séjour d'étrangers établis ou bénéficiant d'un séjour de plus de trois mois, indépendamment de l'ancienneté de leur séjour.
- Les articles 40 à 47/4 (chapitre Ier et Ier bis du titre II) de la loi, instaurent quant à eux des dispositions complémentaires relatives aux citoyens de pays de l'Union européenne ainsi qu'aux membres de leurs familles.

Ainsi, peuvent être éloignés, par le biais d'un ordre de quitter le territoire, pour raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, les ressortissants de pays tiers admis ou autorisés au séjour pour une durée limitée ou illimitée (art. 21) et les citoyens de l'Union et des membres de leurs familles (art. 44bis, §1) ; pour raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale, les ressortissants de pays tiers établis, bénéficiant du statut de résident de longue durée dans le Royaume, ou encore autorisés ou admis à séjourner plus de trois mois dans le Royaume depuis dix ans au moins et qui y séjournant depuis lors de manière ininterrompue (art. 22) et les citoyens de l'Union et des membres de leurs familles ayant acquis un droit de séjour permanent conformément aux articles 42quinquies et 42sexies (art. 44bis, §2) ; et, pour raisons impérieuses de sécurité nationale, les citoyens de l'Union qui ont séjourné sur le territoire du Royaume pendant les dix années précédentes et les citoyens de l'Union qui sont mineurs d'âge, sauf si la décision est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant (art. 44bis, §3).

Deuxièmement, comme le soulèvent Christelle Macq et Fabienne Brion, alors que les arrêtés royaux et ministériels étaient assortis d'une interdiction d'entrée fixée automatiquement à dix ans, l'ordre de quitter le territoire peut être assorti d'une mesure d'interdiction d'entrée dont la durée est déterminée au cas par cas, par le ministre de l'Intérieur et l'Office des étrangers. Une interdiction d'entrée de vingt ans ou plus, peut ainsi être prononcée à l'encontre de combattants étrangers partis en Syrie ou de grands criminels<sup>26</sup>.

Enfin, la suppression de ces arrêtés signifie que le moment de l'éloignement effectif est dissocié du moment du retrait du droit au séjour dans le Royaume. En effet, les mesures de retrait de séjour et d'éloignement, quoique connexes, ne sont pas équivalentes et ne produisent, de ce fait, pas les mêmes conséquences. Le retrait de séjour est concrètement l'acte de mettre fin au séjour légal d'une personne sur le territoire belge. Il est pris à l'encontre d'étrangers en séjour légal sur le territoire. La mesure d'éloignement, quant à elle, est l'acte d'ordonner à l'étranger de quitter physiquement le territoire. Elle est prise, à l'origine, à l'encontre d'étrangers en séjour illégal ou en court séjour sur le territoire, et nouvellement à l'encontre de tout étranger indépendamment de l'ancienneté ou le statut de son séjour. Ces deux mesures peuvent être prises dans le cadre d'une même décision ou séparément. Les implications de cette dernière possibilité seront discutées plus loin.

## **B. Elargissement du champ d'application rationae materiae**

---

<sup>26</sup> Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, Doc 54 2215/003, 12 décembre 2016, p. 7.

Auparavant, les termes de la loi du 15 décembre 1980 conditionnaient la prise de décisions de retrait de séjour et d'éloignement par la présence d'une « *atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale* », de sorte que ces décisions n'étaient habituellement adoptées qu'à l'égard de personnes ayant fait l'objet de condamnations pénales, notamment pour faits de terrorisme. La réforme de 2017 remplace la notion d'atteinte par celle de *raisons d'ordre public ou de sécurité nationale*. Désormais, conformément aux intentions exprimées lors des débats parlementaires, « *tout étranger qui représente une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale pourra être éloigné, et ce même s'il n'a fait l'objet d'aucune condamnation* », l'administration compétente prenant en compte « *[t]out élément pertinent permettant [de l'éclairer] sur la dangerosité de l'intéressé* »<sup>27</sup>.

Le nouvel article 23 de la loi, qui se rapporte aux décisions relatives aux ressortissants de pays tiers admis ou autorisés au séjour pour une durée limitée ou illimitée, réglées par les articles 21 et 22 de la même loi, énonce que « *[l]e comportement de l'intéressé doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* », et que « *[d]es justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale* » ne peuvent être retenues. Christelle Macq explique premièrement que l'exigence de la réalité de la menace « interdit que les autorités étatiques s'appuient sur une pratique générale ou une quelconque présomption afin de constater un danger pour l'ordre public, sans qu'il ne soit dûment tenu compte du comportement personnel du ressortissant et du danger que ce comportement représente pour l'ordre public »<sup>28</sup>. Ainsi, conformément à la jurisprudence antérieure de la CJUE, l'Office des étrangers ne peut fonder l'éloignement pour raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, sur la simple existence de condamnations pénales, sauf dans le cas où « *les circonstances qui ont donné lieu à [ces condamnations] font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public* »<sup>29</sup>. Deuxièmement, l'exigence du caractère actuel de la menace « suppose une appréciation actuelle de la menace tenant compte d'éléments postérieurs à la décision prise par les autorités compétentes. Ces éléments sont susceptibles d'impliquer la disparition ou la diminution non négligeable de la menace actuelle que constituerait, pour l'ordre public, le comportement de la personne concernée »<sup>30</sup>.

S'agissant du rôle donné aux condamnations au sein de l'évaluation de la menace effectuée par l'Office des étrangers, il convient de poser dans un premier temps que l'existence d'une condamnation pénale n'est conformément à ce qui précède, désormais ni nécessaire, ni à elle seule suffisante pour fonder une décision d'éloignement pour raisons d'ordre public ou de sécurité nationale. Afin d'ordonner l'éloignement sur ces bases, l'Office des étrangers devra se fonder sur un faisceau d'indices lui permettant de conclure à la menace que représente, par son comportement personnel, ledit individu pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

L'article 23 de la loi du 15 décembre 1980 dispose ainsi à son second paragraphe qu'il est « *tenu compte, lors de la prise de décision, de la gravité ou de la nature de l'infraction à l'ordre public ou à la sécurité nationale [que l'intéressé] a commise, ou du danger qu'il représente ainsi que de la durée de son séjour dans le Royaume* », aussi bien que « *de l'existence de liens avec son pays de résidence ou de l'absence de lien avec son pays d'origine, de son âge et des*

<sup>27</sup> Doc. 54 2215/001 du 12 décembre 2016, p. 15

<sup>28</sup> MACQ, C. Op.cit., p. 8.

<sup>29</sup> CJCE, 31 janvier 2006, aff. C-503/03, Commission des Communautés européennes c/ Royaume d'Espagne.

<sup>30</sup> Ibid., pp. 8-9.

*conséquences pour lui et les membres de sa famille* ». Ainsi, la condamnation devient un indice parmi d'autres de la menace que peut représenter un individu pour l'ordre public et/ou la sécurité nationale.

### C. Les services de renseignement

Deux instances chargées de la recherche et de l'évaluation de la menace conformément à l'article 8, 1° de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, contribuent indirectement aux décisions de l'Office des Etrangers.

#### a. La Sûreté de l'Etat (VSSE)

La Sûreté de l'Etat (ci-après « VSSE »), service officiel du renseignement belge qui participe notamment à la mise en œuvre du Plan R(adicalisme), recueille et traite le renseignement relatif à certains phénomènes, individus et faits liés notamment au terrorisme<sup>31</sup> et transmet à l'Office des Etrangers, des informations concernant les personnes faisant l'objet de mesures conformément à la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Conformément à la loi organique des services de renseignement et de sécurité, ainsi qu'à la loi du 4 février 2010 sur les méthodes de recueil des données, la VSSE dispose de toutes les méthodes ordinaires, spécifiques et exceptionnelles de recueil des données, mais est aussi soumise au double contrôle de la Commission BIM et du Comité permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité R).

En effet, les méthodes employées par les services officiels de renseignement sont soumises à un double contrôle de légalité, de proportionnalité et de subsidiarité, effectué d'une part par la Commission BIM instituée par l'article 43/1 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, et d'autre part par le Comité permanent R. La Commission BIM doit être informée au préalable de toute mise en œuvre d'une méthode spécifique de récolte de données, et doit donner son accord explicite à tout usage d'une méthode exceptionnelle<sup>32</sup>. Le Comité R contrôle quant à lui a posteriori la légalité des décisions relatives aux méthodes spécifiques et exceptionnelles ainsi que du respect de la proportionnalité et de la subsidiarité et peut mettre fin au recueil d'informations par le biais d'une méthode jugée illégale.

L'article 7, 1° de la loi organique des services de renseignement et de sécurité décrit les missions de la VSSE comme suit :

*« 1° de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et*

<sup>31</sup> Voir le site officiel de la Sûreté de l'Etat, <https://www.vsse.be/fr/que-faisons-nous/menaces/terrorisme/lapproche-de-la-vsse>, consulté le 16 septembre 2020

<sup>32</sup> <https://www.vsse.be/fr/notre-fonctionnement/de-linformation-au-renseignement/les-methodes-de-recueil-dinformations>, consulté le 15 septembre 2020.

*constitutionnel, la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique défini par le Comité ministériel, ou tout autre intérêt fondamental du pays défini par le Roi sur proposition du Comité ministériel;*

*2° d'effectuer les enquêtes de sécurité qui lui sont confiées conformément aux directives du Comité ministériel;*

*3° d'exécuter les tâches qui lui sont confiées par le Ministre de l'Intérieur en vue de protéger des personnes;*

*4° d'exécuter toutes autres missions qui lui sont confiées par ou en vertu de la loi. »*

L'article 8, 1° définit à son tour la notion de « *toute activité qui menace ou pourrait menacer* » comme « *toute activité, individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles, les organisations criminelles; en ce compris la diffusion de propagande, l'encouragement ou le soutien direct ou indirect, notamment par la fourniture de moyens financiers, techniques ou logistiques, la livraison d'informations sur des objectifs potentiels, le développement des structures et du potentiel d'action et la réalisation des buts poursuivis* ».

Sa compétence englobe ainsi, entre beaucoup d'autres, le renseignement relatif à la menace liée à l'activité terroriste (art. 8, 1°, b), définie comme « *le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces* », ainsi qu'à l'extrémisme (art. 8, 1°, c), définie à son tour comme « *les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'Etat de droit* ».

## ***b. L'OCAM***

L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (ci-après « OCAM ») a été institué par l'article 5 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace pour évaluer les menaces terroriste et extrémiste énumérées aux points b) et c) de l'article 8, 1° de la loi organique des services de renseignement et de sécurité dans la mesure où elles sont « *susceptibles de porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, aux intérêts belges et à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou à tout autre intérêt fondamental du pays tel que défini par le Roi* ». Il opère sous la tutelle conjointe des ministres de la Justice et de l'Intérieur.

Pensé spécifiquement comme organe de l'évaluation de la menace terroriste et extrémiste, l'OCAM a pour mission principale d'effectuer de manière « *stratégique* » ou « *ponctuelle* », « *une évaluation commune qui doit permettre d'apprécier si des menaces visées à l'article 3<sup>33</sup>,*

<sup>33</sup> Les menaces visées à l'article 3 de la loi du 10 juillet 2006 sont celles de l'article 8, 1°, b) et c), à savoir la menace terroriste et la menace extrémiste.

*se manifestent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires* ». De manière étonnante, l'article 3 de la loi du 10 juillet 2006 prévoit toutefois que le Roi puisse, sur la proposition du Conseil national de sécurité, étendre le mandat de l'OCAM aux autres menaces visées par l'article 8 de la loi organique des services de renseignement et de sécurité<sup>34</sup>.

En vertu des articles 2 et 6 de la loi du 10 juillet 2006, il recourt notamment aux informations récoltées auprès de « services d'appui » dont la Sûreté de l'Etat, le SGRS, la police ou encore l'Office des étrangers lui-même, qui « *sont tenus de [lui] communiquer, d'office ou à la demande de son directeur, dans les délais et selon les modalités fixés par le Roi, tous les renseignements dont ils disposent dans le cadre de leurs missions légales et qui s'avèrent pertinents pour l'accomplissement des missions prévues à l'article 8, 1° et 2°* », et ce immédiatement si l'urgence est invoquée. Par l'article 9, §1<sup>er</sup>, il est par ailleurs institué un système d'informations, composé d'une banque de données et de fichiers de travail, permettant à l'OCAM « *le traitement de renseignements sur des personnes, des groupements, des objets et des événements dans le cadre de l'exercice des missions confiées à l'OCAM en vertu de l'article 8* ».

Le rapport d'activités 2016 du SPF Intérieur<sup>35</sup> relève un flux d'informations plus important vers l'OCAM et un accroissement significatif du nombre de demandes émanant des autorités ainsi que d'évaluations rédigées par l'Organe à partir de 2015, en lien direct avec la série d'attentats commis à travers l'Europe cette même année, ainsi que l'année suivante. Il y est également relevé que, doté d'une nouvelle structure, « *[o]utre les analyses ponctuelles de la menace effectuées avec une méthodologie améliorée, [l'OCAM] continuera également de rédiger des notes contextuelles ainsi que des analyses stratégiques prospectives et qualitatives au profit des services partenaires et des autorités* » et assumera un « *rôle de coordinateur et facilitateur, en concertation et collaboration avec les autres services et autorités du pays* »<sup>36</sup> à partir de 2017. Le rapport témoigne par ailleurs d'une forte volonté de renforcer la prévention de, et la lutte contre, le terrorisme et l'extrémisme violent et d'accroître la collaboration avec les structures pertinentes du pays à ces fins. L'OCAM contribue ainsi très largement à la constitution d'une banque de données commune « *Foreign Terrorist Fighters* »<sup>37</sup> pensée comme support d'évaluation de la menace et dispositif de suivi individualisé aux fins d'une prévention plus efficace de la commission d'actes terroristes par les personnes ciblées<sup>38</sup>.

Il convient cependant de noter que l'OCAM n'est pas un service officiel du renseignement belge au même titre que la Sûreté de l'Etat. Il ne dispose ainsi pas des méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil de données ouvertes aux services de renseignement, et n'est par conséquent pas soumis au double contrôle de la Commission BIM et du Comité R. Si le Comité R effectue, en principe, conjointement avec le Comité permanent de contrôle des services de

<sup>34</sup> En 2007, Wauter Van Laethem, juriste du Comité Permanent de Contrôle des services de renseignements, fait d'ailleurs remarquer la nature singulière de cette démarche, étant donné la volonté politique initiale expresse de faire de l'OCAM un organe de la lutte contre le terrorisme. Voir VAN LAETHEM, W., « L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace : Une analyse ponctuelle », *Revue du droit de police*, n°2007/4, pp. 109-127.

<sup>35</sup> Rapport d'activités Intérieur 2016, « L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace », 28 avril 2017, <https://2016.ibz.be/2017/04/28/organe-contrôle-analyse-menace/>, consulté le 25 novembre 2020

<sup>36</sup> Rapport d'activités Intérieur 2016, Ibid.

<sup>37</sup> Conçue par un arrêté royal du 21 juillet 2016, pris en disposition de la loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme.

<sup>38</sup> Rapport d'activités Intérieur 2016, Ibid.

police (Comité P), un contrôle du fonctionnement de l'OCAM, la nature de ce contrôle reste à ce jour peu claire.

### **CHAPITRE 3 : L'évolution de l'application du droit aux étrangers suspectés de ou condamnés pour terrorisme – quelques chiffres**

Dans le cadre de la procédure en annulation, les arrêts examinés ont permis de dégager une série de variables pouvant nous fournir des renseignements quant aux caractéristiques des arrêts eux-mêmes, mais aussi à celles des décisions de l'Office des étrangers qui y sont contestées, ainsi qu'aux différents profils d'étrangers qui y sont visés. Il s'agit cependant de préciser que si une analyse quantitative descriptive de ces variables permet de mettre en évidence quelques tendances de la prise de décision des deux instances, le faible nombre d'arrêts appelle à la précaution quant aux résultats exposés.

Dans un premier temps, seront abordés quelques constats principaux liés à l'évolution des arrêts du Conseil du contentieux des étrangers (A.). Nous nous efforcerons ensuite d'exposer l'évolution des décisions de l'Office des étrangers telles qu'elles apparaissent dans ces arrêts (B.), avant de détailler la prise en compte dans ces dernières, de la présence de condamnations dans le chef des étrangers visés (C.), ainsi que de rapports et évaluations des services de renseignement (D.). Enfin, nous nous consacrerons à une analyse des suites données par le Conseil du contentieux, aux recours introduits à l'encontre de ces décisions (E.).

#### **A. Les arrêts en annulation : premiers constats liés aux tendances générales relevées<sup>39</sup>**

##### ***a. Constat d'un investissement croissant des affaires impliquant un étranger ayant des liens avec le terrorisme***

###### ***i. Augmentation interpellante du nombre d'arrêts en annulation après 2016-2017***

D'emblée, une analyse statistique des arrêts sélectionnés permet de constater que, alors que celles-ci sont très rares jusqu'alors - 1 à 3 annuellement - le nombre d'affaires concernant une personne soupçonnée de ou condamnée pour terrorisme portées devant le Conseil du contentieux des étrangers et jugées par ce dernier, augmente significativement à partir de 2016 et surtout à partir de 2018 (*Tableau 2 et Figure 1*). En 2019, le Conseil a ainsi rendu cinq fois plus d'arrêts qu'en 2017, et près de deux fois plus qu'en 2018, concernant un étranger de cette catégorie. En tout, près de la moitié (47%) du total des arrêts examinés a été rendue en 2019. Cette tendance est d'autant plus marquante que les rapports d'activité du CCE montrent un mouvement inverse en termes de nombre de dossiers entrants et d'arrêts rendus au cours de la même période, tous contentieux et toutes procédures confondues, avec quelques pics pour le plein contentieux, mais une diminution nette et constante pour les arrêts en annulation<sup>40</sup>. Une double hypothèse peut être formulée à savoir que cette hausse peut être liée (1) à celle également observée à partir de 2016 au niveau du contentieux « terro » traité par les tribunaux

<sup>39</sup> Dans cette première section, sauf indication contraire, il est fait référence à l'année d'adoption de l'arrêt examiné.

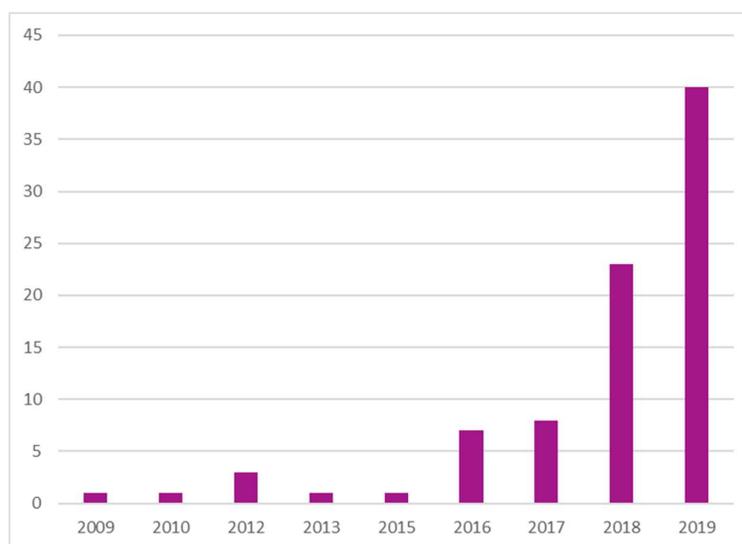
<sup>40</sup> Voir : Conseil du contentieux des étrangers, *Rapport d'activité pour l'année 2019*. Lien : [https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/rapport\\_2019.pdf](https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/rapport_2019.pdf), consulté le 16 septembre 2020.

correctionnels<sup>41</sup> et (2) aux effets de la loi du 24 février 2017 élargissant les possibilités d'éloignement des étrangers pour raisons d'ordre public et de sécurité nationale (voir *infra*) .

Tableau 2. Evolution du nombre d'arrêts en annulation rendus par le CCE concernant une personne soupçonnée de ou condamnée pour faits de terrorisme (2009-2019).

Année	Nombre d'arrêts CCE	%
2009	1	1%
2010	1	1%
2012	3	4%
2013	1	1%
2015	1	1%
2016	7	8%
2017	8	9%
2018	23	27%
2019	40	47%
<b>Total général</b>	<b>85</b>	<b>100%</b>

Figure 1. Evolution du nombre d'arrêts en annulation rendus par le CCE concernant une personne soupçonnée de ou condamnée pour faits de terrorisme (2009-2019).



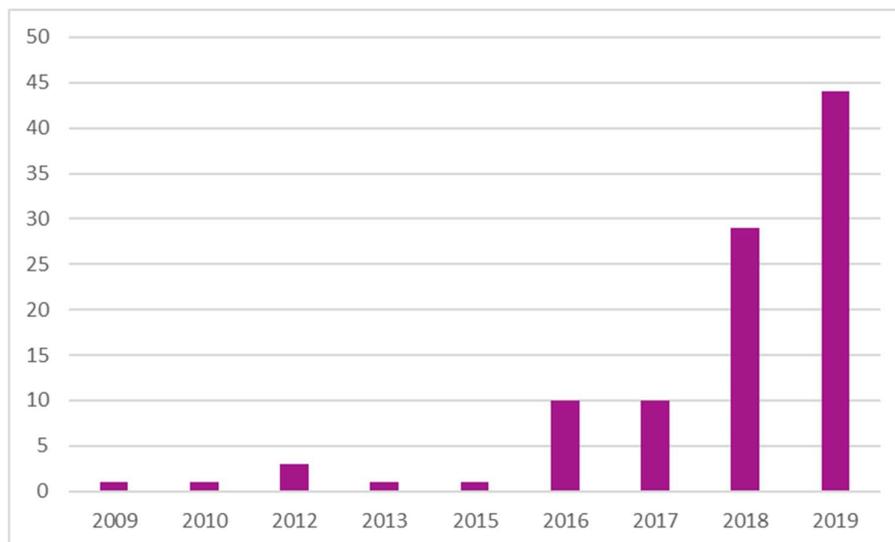
Notons par ailleurs qu'un même arrêt du Conseil peut contenir plusieurs décisions répondant à des requêtes différentes. Il convient par conséquent de mettre en évidence en détail ces décisions. Il apparaît alors que le Conseil du contentieux des étrangers a répondu à trois fois plus de recours introduits par des étrangers ayant été soupçonnés de, ou condamnés pour, faits de terrorisme, en 2018 qu'en 2016 et 2017, et à plus de quatre fois plus en 2019.

<sup>41</sup> Voir à ce propos REMACLE, C., VANNESTE, C. (dir.), VAN PRAET, S. *Op. cit.*, 2022.

Tableau 3. Evolution de décisions prises dans le cadre des arrêts en annulation rendus par le CCE concernant une personne soupçonnée de ou condamnée pour faits de terrorisme (2009-2019)

Année	Nombre de décisions CCE	%
2009	1	1%
2010	1	1%
2012	3	3%
2013	1	1%
2015	1	1%
2016	10	10%
2017	10	10%
2018	29	29%
2019	44	44%
<b>Total général</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

Figure 2. Evolution de décisions prises dans le cadre des arrêts en annulation rendus par le CCE concernant une personne soupçonnée de ou condamnée pour faits de terrorisme (2009-2019)



*ii. Augmentation du volume moyen des arrêts en annulation*

Comme précédemment évoqué, il apparaît par ailleurs que le volume moyen des arrêts en annulation augmente également et de manière relativement constante.

*Tableau 4. Evolution du volume des arrêts en annulation rendus par le CCE concernant une personne soupçonnée de ou condamnée pour faits de terrorisme (2009-2019)*

<b>Année arrêt</b>	<b>Nombre de pages (moyenne)</b>	<b>Nombre de pages (max.)</b>
2009	8,0	8
2010	8,0	8
2012	8,0	10
2013	12,0	12
2015	12,0	12
2016	14,5	46
2017	14,8	34
2018	19,3	37
2019	21,1	55
<b>Total général</b>	<b>18,5</b>	<b>55</b>

A cette augmentation, deux facteurs principaux, interconnectés, peuvent apporter des explications. Premièrement, une importance croissante étant accordée au terrorisme par les politiques publiques et criminelles, les autorités – qu’il s’agisse de l’Office des étrangers dont les décisions sont reprises dans les arrêts, ou du Conseil du contentieux des étrangers qui examine ces décisions – accorderont à leur tour davantage de considération aux affaires qui y sont liées, cette considération se manifestant par des décisions plus détaillées et par conséquent plus longues. Deuxièmement, et étroitement lié au précédent, le traitement important du terrorisme donne lieu à une production d’informations tout aussi importante, qu’il s’agisse de rapports du renseignement, de rapports pénitentiaires ou autres types d’informations alimentant les décisions des autorités. Ce sont en effet en très grande partie ces informations et la contestation de ces dernières par les requérants, ainsi que les extraits de jurisprudence souvent extrêmement volumineux cités à l’appui des moyens d’annulation, qui augmentent de manière importante le volume des arrêts examinés. Par ailleurs, une même personne faisant souvent l’objet de plusieurs décisions et d’arrêts, une accumulation de l’information au sujet de cette personne est également à l’origine d’arrêts longs et détaillés.

*iii. Multiplication des affaires jugées par une chambre siégeant à trois juges/en chambres réunies*

Si les arrêts rendus par une chambre siégeant à un seul juge restent largement majoritaires, les arrêts rendus en chambre siégeant à trois juges ou en chambres réunies apparaissent plus nombreux après 2017. Pour rappel, une affaire est traitée par une chambre siégeant à trois juges ou en chambres réunies, en particulier lorsque le président de chambre l’estime nécessaire en vue d’assurer l’unité de la jurisprudence ou le développement du droit, ou encore dans le cas où la « difficulté juridique, l’importance de l’affaire ou des circonstances particulières le requièrent » (art. 39/10 de la loi du 15 décembre 1980).

Tableau 5. Evolution des affaires jugées par une chambre à 3 juges ou en chambres réunies (2009-2019)

Année arrêt	1 juge	3 juges	Chambres réunies	Total général
2009	1			1
2010	1			1
2012	1	2		3
2013	1			1
2015	1			1
2016	4	1	2	7
2017	7		1	8
2018	17		6	23
2019	31	8	1	40
<b>Total général</b>	<b>64</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>85</b>
<b>%</b>	<b>75%</b>	<b>13%</b>	<b>12%</b>	<b>100%</b>

***b. Augmentation du nombre de recours introduits et traités selon la procédure d'extrême urgence<sup>42</sup>***

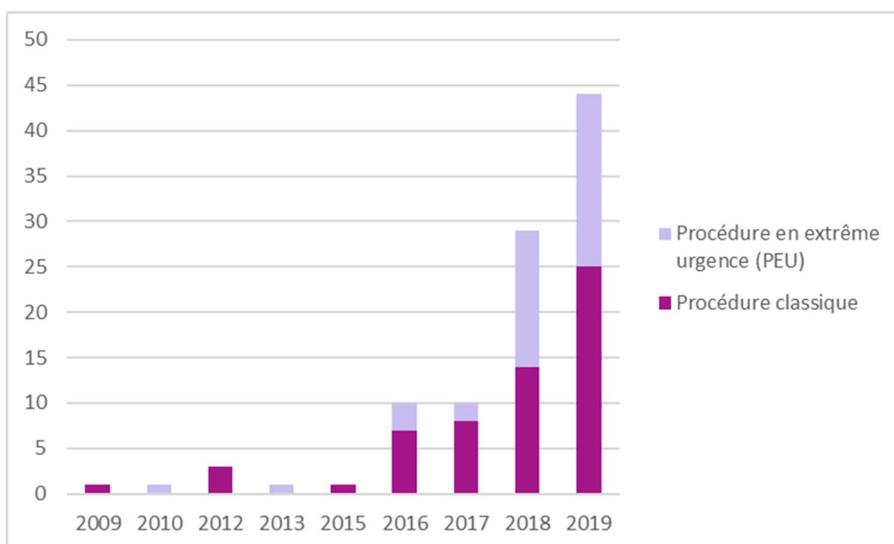
Enfin, nous relevons à partir de 2018, une augmentation significative du nombre de décisions prises par le Conseil du contentieux des étrangers en réponse à un recours introduit selon la procédure d'extrême urgence.

Tableau 6. Evolution du nombre de recours introduits et traités selon la procédure d' »extrême urgence (2009-2019)

Année de l'arrêt	Procédure classique	Procédure d'extrême urgence (PEU)	Total général
2009	1		1
2010		1	1
2012	3		3
2013		1	1
2015	1		1
2016	7	3	10
2017	8	2	10
2018	14	15	29
2019	25	19	44
<b>Total général</b>	<b>59</b>	<b>41</b>	<b>100</b>

<sup>42</sup> A partir de cette section, les statistiques se basent sur les 100 décisions (et non pas les 85 arrêts) du Conseil du contentieux des étrangers.

Figure 3. Evolution des décisions rendues par le CCE concernant une personne soupçonnée de, ou condamnée pour, faits de terrorisme avant le 31 décembre 2019, selon le type de procédure engagé.



Pour rappel, cette procédure est applicable, selon l'article 39/82, §2, lorsque le requérant fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente. Cette augmentation nous permet alors de supposer une application de plus en plus fréquente de mesures d'éloignement à effet immédiat dans le cas des étrangers ayant des liens avec le terrorisme – supposition qui sera vérifiée plus loin.

La différence des délais de traitement dans le cadre des deux procédures, indique par ailleurs, dans la mesure où notre analyse se limite aux arrêts prononcés avant la fin de l'année 2019, que les décisions prises selon la procédure d'extrême urgence seront particulièrement aptes à mettre en évidence les tendances de l'Office des étrangers pour la dernière année observée.

Tableau 7. Evolution des délais de traitement recours introduits et traités selon la procédure classique (2009-2019)

Délai de traitement	Nombre de recours	%	% groupé
1 à 3 mois	1	2%	16%
3 à 6 mois	8	14%	
6 à 9 mois	14	24%	48%
9 à 12 mois	14	24%	
12 à 15 mois	7	12%	
15 à 18 mois	5	8%	27%
18 à 21 mois	4	7%	
24 à 27 mois	3	5%	
> 27 mois	3	5%	10%
<b>Total général</b>	<b>59</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Pour ce qui est de l'ensemble des décisions (du Conseil du contentieux des étrangers) examinées, 59% de celles-ci répondent à un recours introduit selon la procédure classique. Pour ce qui est de l'année 2019, il peut être relevé que seulement 36% (9 sur les 25) de ces décisions, répondent effectivement à un recours introduit en 2019. Les 64% restantes traitent d'un recours introduit en 2018, voire en 2017. Nous constatons alors également que le délai de traitement des recours selon la procédure classique, dépasse 6 mois dans 84% des cas, et est supérieur à un an dans 37% des affaires examinées.

Au contraire, la procédure d'extrême urgence étant notamment caractérisée par un délai (généralement) très court, nous constatons en effet que 84% (16 sur 19) des décisions prises en extrême urgence en 2019, répondent à un recours en suspension introduit la même année.

Tableau 8. Evolution des délais de traitement recours introduits et traités selon la procédure classique (2009-2019)

Délai de traitement	Nombre de recours	%
< 1 mois	32	78%
1 à 3 mois	4	10%
3 à 6 mois	2	5%
12 à 15 mois	2	5%
21 à 24 mois	1	2%
<b>Total général</b>	<b>41</b>	<b>100%</b>

En effet, s'agissant des recours traités selon cette procédure, le délai de traitement est inférieur à un mois dans 78% des cas, et inférieur à 3 mois dans 88%. La probabilité qu'un recours urgent soit traité dans la même année – et qu'un grand nombre de recours introduits en 2019 apparaissent donc dans les arrêts de 2019 –, est donc particulièrement haute.

Les trois premiers constats – augmentation du nombre et du volume des arrêts adoptés, ainsi que du nombre de recours traités à plusieurs juges – nous conduisent alors à constater que les affaires concernant un étranger suspecté de ou jugé pour terrorisme prennent une place de plus en plus importante dans l'exercice du droit des étrangers, et ce en particulier depuis 2018. Le dernier – augmentation du nombre de recours introduits selon la procédure d'extrême urgence – traduit à notre sens une urgence croissante de la prise en charge de ces personnes par le droit des étrangers, et une relative sévérité de l'Office des étrangers à l'égard des personnes présentant des liens avec le terrorisme. Considérant par ailleurs les délais de traitement des recours devant le Conseil du contentieux des étrangers, ci-avant exposés, cette période d'augmentation correspond notamment à la période suivant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017 dont les contours ont été exposés dans le chapitre précédent.

## **B. Evolution des mesures adoptées par l'Office des étrangers telles qu'elles apparaissent dans les arrêts du CCE**

### *a. Quelques informations sur le profil des étrangers visés*

Si certaines variables ont initialement été estimées potentiellement nécessaires, toutes ne permettent pas de tirer des données recueillies des informations utiles à l'objectif poursuivi. Ceci soit, parce qu'elles ne permettent pas de poser des constats significatifs (comme, à titre d'exemple, le fondement légal des arrêts en annulation qui ne varie qu'en fonction de la procédure – classique ou d'extrême urgence – et qui n'apporte donc pas d'information utile) ; soit, parce que l'information est nulle dans un nombre trop élevé de cas. Ainsi, les informations recueillies quant à la situation personnelle et familiale des étrangers concernés, ne permettent pas de proposer des résultats statistiques exploitables.

A titre d'exemple, près de la moitié des arrêts examinés (46%) ne donne aucune indication quant au statut marital de l'intéressé. Considérant que dans un arrêt, un étranger célibataire a été signalé comme tel par le Conseil du contentieux des étrangers, le silence quant au statut marital ne peut pas être interprété comme un statut de célibataire. De plus, lorsque le statut marital est indiqué, la majorité de ces arrêts ne mentionne cependant pas la nationalité et/ou le statut de séjour de l'époux/épouse ou de l'ex-époux/épouse.

Ainsi, relativement peu d'arrêts (seulement 22,5% de l'ensemble) donnent une information complète (nationalité et statut de séjour) et exploitable quant au statut marital et à la nationalité/au statut de séjour du ou de la conjoint-e (conjoint-e belge, 19%, et conjoint-e de nationalité étrangère admis ou autorisé au séjour en Belgique, 3,5%). Ces informations, susceptibles d'apporter des précisions importantes dans le cadre d'une analyse de l'ancienneté et du statut de séjour de l'étranger visé, ne pourront par conséquent être analysées.

De la même manière, (à l'exception des étrangers nés en Belgique), plus de 70% des arrêts n'indiquent pas avec certitude le pays de naissance de l'intéressé. Si celui-ci peut dans beaucoup de cas être déduit, nous choisissons de ne nous intéresser qu'à la nationalité, indiquée quant à elle dans chaque arrêt. De même, aucune indication n'est donnée quant aux circonstances de l'arrivée de l'intéressé-e en Belgique (regroupement familial, visa spécial, etc.) dans 60% des arrêts examinés. Les indications existantes quant aux circonstances de l'arrivée de l'intéressé-e en Belgique ne seront ainsi pas analysées en tant que telles.

Malgré une publication anonymisée des arrêts, une combinaison de certains éléments – comme le récit des antécédents pertinents pour l'appréciation de la requête, permettant de constater une concordance exacte de faits et de dates, ou encore une mention expresse d'un numéro d'arrêt antérieur correspondant à l'un des arrêts analysés – rend possible une identification relativement fiable de ceux se rapportant à une même personne. Cette identification permet alors de constater que les 85 arrêts en question concernent un total de 51 étrangers de 13 nationalités différentes.

Tableau 9. Nombre d'arrêts concernant des personnes étrangères selon leur sexe

Sexe	Nombre de personnes	%
Femme	7	14%
Homme	42	82%
Sans information	2	4%
<b>Total général</b>	<b>51</b>	<b>100%</b>

Premièrement, parmi les étrangers visés par les décisions que nous examinons, les hommes apparaissent largement majoritaires. Quant à la nationalité, nous constatons une prévalence significative de la nationalité marocaine, suivie de loin de la nationalité algérienne, russe et tunisienne.

Tableau 10. Nombre d'arrêts concernant des personnes étrangères selon leur nationalité

Nationalité	Nombre de personnes	%
Afghanistan	1	2%
Algérie	6	12%
Egypte	1	2%
Espagne	1	2%
France	1	2%
Irak	3	6%
Maroc	21	41%
Pays-Bas	3	6%
Russie	7	14%
Serbie	4	8%
Tunisie	2	4%
Turquie	1	2%
<b>Total général</b>	<b>51</b>	<b>100%</b>

Il convient par ailleurs de relever que cinq des sept femmes concernées par les décisions qui nous intéressent, sont issues d'un pays européen (France, Espagne, Pays-Bas et Serbie), une seule étant marocaine et une apparaissant comme étant de nationalité kazakhe et successivement de nationalité russe suite à la découverte d'un alias. Ceci signifie également qu'une part significative des étrangers qui apparaissent comme étant originaires d'un pays européen, sont des femmes.

Pour ce qui est des hommes ayant à leur compte plus d'une mesure prise par l'Office des étrangers, ceux-ci sont par ailleurs exclusivement de nationalité nord-africaine (majoritairement marocaine), l'un d'entre eux faisant l'objet de quatre mesures consécutives et de huit décisions du Conseil du contentieux des étrangers en l'espace de seulement deux ans.

### b. Les mesures prises par l'Office des étrangers

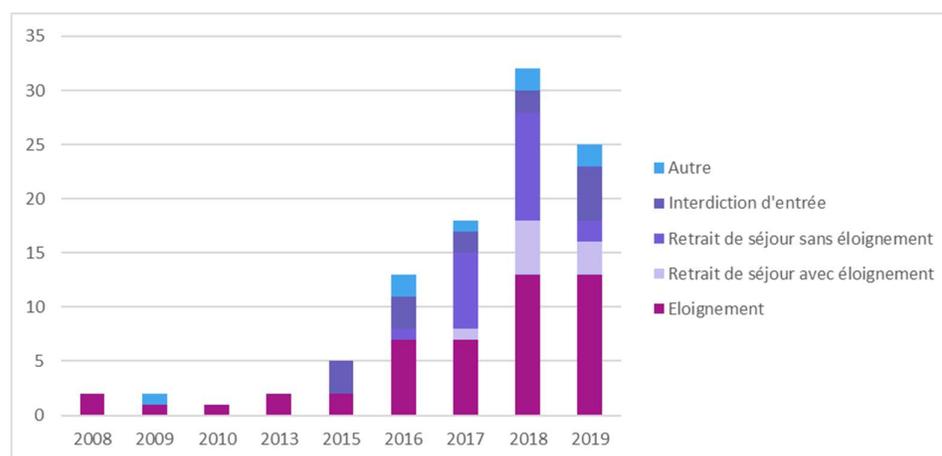
Un focus sur les des décisions de l'Office des étrangers, telles qu'elles apparaissent dans les arrêts du Conseil du contentieux des étrangers, permet notamment de mettre en lumière l'évolution des types de mesures prises par ce dernier à travers les années examinées. Nous prendrons alors pour année de référence à partir de cette section, l'année d'adoption de la mesure par l'Office.

Les chiffres repris ci-dessous montrent alors une tendance à l'augmentation, particulièrement en ce qui concerne les mesures de retrait de séjour et d'éloignement, à partir de 2016 et surtout au-delà de 2017. Si une augmentation nette de ces mesures peut ensuite être constatée en 2018, celle-ci apparaît comme plus modérée en 2019.

Tableau 11. Evolution du nombre de mesures prises par l'OE (visées par les arrêts du CCE) selon leur type

Année de décision	Eloignement	Retrait de séjour avec éloignement	Retrait de séjour sans éloignement	Interdiction d'entrée	Autre	Total général
2008	2					2
2009	1				1	2
2010	1					1
2013	2					2
2015	2			3		5
2016	7		1	3	2	13
2017	7	1	7	2	1	18
2018	13	5	10	2	2	32
2019	13	3	2	5	2	25
Total général	<b>48</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>100</b>
%	<b>48%</b>	<b>9%</b>	<b>20%</b>	<b>15%</b>	<b>8%</b>	<b>100%</b>

Figure 4. Evolution des décisions rendues par l'Office des étrangers, par type de mesure prise, par année de décision.



Comme précédemment explicité, la limitation de l'examen aux arrêts prononcés avant le 31 décembre 2019 peut partiellement expliquer la baisse du nombre de mesures adoptées par l'Office des étrangers constatée pour l'année 2019. Ceci est lié notamment aux variations dans le délai de traitement des recours par le Conseil du contentieux des étrangers – et en particulier par les délais de traitement relativement longs caractérisant la procédure classique – qui nous permettent de supposer qu'une proportion assez significative des recours introduits en 2019 sera traitée dans l'année ou les années suivante(s) qui échappent à notre analyse. Afin de développer cette hypothèse, il convient de procéder à une correction du corpus de référence.

Premièrement, nous avons précédemment montré que les recours introduits et jugés selon la procédure d'extrême urgence se multiplient après 2017. Une distinction doit par conséquent être faite entre les différentes mesures selon les deux types de recours introduits à leur encontre. L'année de référence reste ici l'année d'adoption de la mesure/de la décision de l'Office des étrangers.

Ci-dessous, est reprise la distribution des mesures parmi les décisions à l'encontre desquelles un recours a été introduit selon la procédure d'extrême urgence.

Tableau 12. Evolution et distribution des mesures visées par un recours en extrême urgence selon leur type

Année	Eloignement	Retrait de séjour avec éloignement	Retrait de séjour sans éloignement	Interdiction d'entrée	Autre	Total général
2010	1					1
2013	1					1
2016	3					3
2017	3		2			5
2018	8	3	3	1		15
2019	12			2	2	16
<b>Total général</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>41</b>

Dès lors que la recherche se concentre sur les décisions à propos desquelles le Conseil du contentieux des étrangers s'est prononcé (pour une première fois) en extrême urgence, il apparaît en effet que contrairement à la tendance globale relevée ci-dessus, les mesures d'éloignement – prononcées ou non en même temps qu'une décision de retrait de séjour – adoptées à l'encontre d'étrangers soupçonnés de, ou condamnés pour, faits de terrorisme, connaissent une augmentation constante à partir de 2017.

Si la procédure d'extrême urgence a notamment pour effet d'accroître la visibilité des mesures d'éloignement au sein des chiffres de l'année 2019, ceci s'explique par sa spécificité : seules sont en effet éligibles pour un recours selon cette procédure, les mesures d'éloignement dont l'exécution est imminente. Dans la mesure où en 2018 et 2019, la majorité des décisions d'ordre de quitter le territoire répertoriées n'accorde aucun délai à l'étranger pour un départ volontaire, et est très largement assortie d'une mesure de maintien en vue de l'éloignement, le chiffre constaté n'est en effet guère étonnant.

Tableau 13. Ensemble des OQT prononcés par l'Office des étrangers entre le 29 avril 2017 et le 31 décembre 2019, assortis ou non d'une mesure de maintien en vue de l'éloignement ("M").

Année de décision	Aucun délai accordé pour un départ volontaire	Sans information	Total général
OQT sans M	5	6	11
OQT avec M	20	3	23
Total général	25	9	34
%	74%	26%	100%

Figure 5. Ensemble des OQT prononcés par l'Office des étrangers entre le 29 avril 2017 et le 31 décembre 2019, assortis ou non d'une mesure de maintien en vue de l'éloignement ("M").

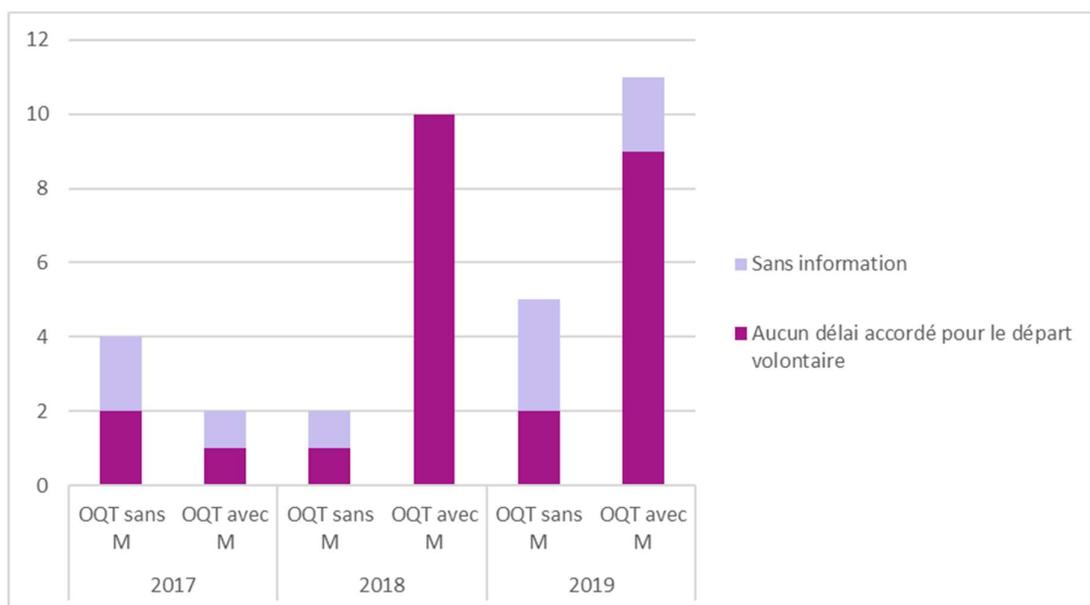


Tableau 13. Evolution et distribution des mesures visées par un recours selon la procédure classique

Année	Eloignement	Retrait de séjour avec éloignement	Retrait de séjour sans éloignement	Interdiction d'entrée	Autre	Total général
2008	2					2
2009	1				1	2
2013	1					1
2015	2			3		5
2016	4		1	3	2	10
2017	4	1	5	2	1	13
2018	5	2	7	1	2	17
2019	1	3	2	3		9
<b>Total général</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>59</b>

De l'autre côté (Tableau 13), l'évolution des décisions contestées selon la procédure classique montre une augmentation suivie d'une baisse relativement importante notamment dans les chiffres de retrait de séjour sans éloignement pour les années 2018 et 2019. Si quelques-unes

de ces décisions apparaissent dans la catégorie précédente (procédure d'extrême urgence) en 2017 et 2018, les recours les contestant sont systématiquement rejetés par le Conseil car en principe uniquement éligibles pour un recours selon la procédure classique. Si la disparition de ces décisions dans cette catégorie-là s'explique donc probablement par une disparition des recours à leur encontre en 2019, la baisse du chiffre dans celle-ci semble davantage liée aux délais de traitement longs en raison desquels les recours introduits en 2019 ne feront probablement pas l'objet d'un arrêt avant le 31 décembre 2019.

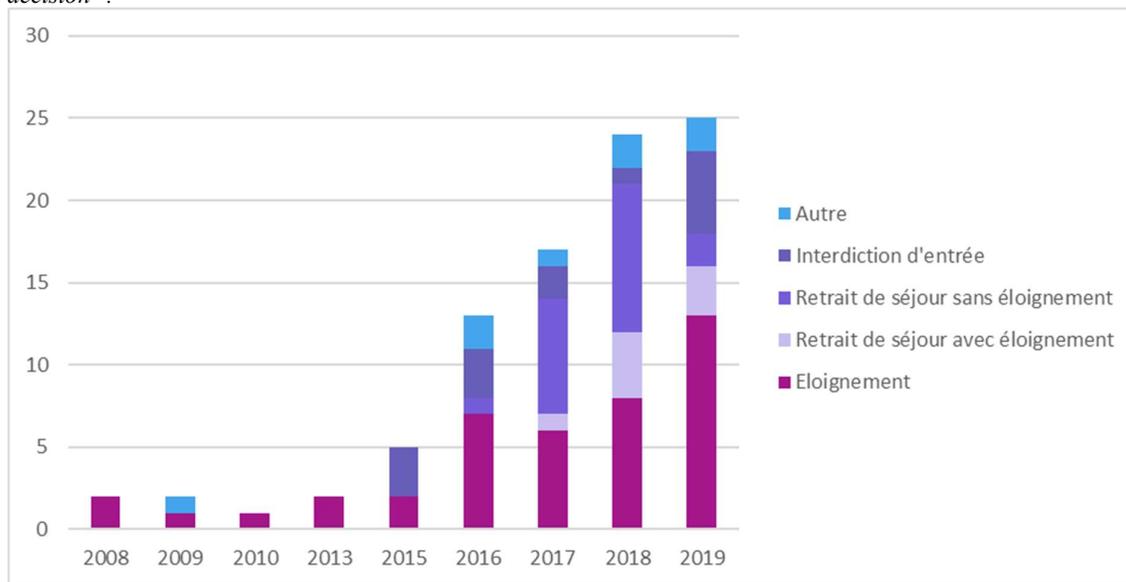
Suite à cette distinction, un autre facteur important peut et doit être pris en compte. Nous avons précédemment montré que les 100 décisions du Conseil du contentieux des étrangers répertoriées concernent un total de 51 étrangers. A propos de certains de ces étrangers, le Conseil s'est prononcé plusieurs – jusqu'à huit – fois en l'espace des années examinées. Il convient alors de noter que dans les statistiques ci-dessus exposées, une même mesure prise par l'Office des étrangers peut apparaître deux fois : une première fois lorsque le Conseil se prononce sur un recours visant sa suspension d'extrême urgence, et une deuxième fois lorsqu'il se prononce sur le recours visant son annulation selon la procédure classique. Comptabiliser ces mesures deux fois n'aurait pas de sens dans le cadre de cette partie de l'analyse, et reviendrait à fausser considérablement le résultat lié à l'évolution du travail de l'Office des étrangers. Ainsi, il est nécessaire d'éliminer les doublons éventuels.

Il résulte du tableau 13 qu'un total de 59 mesures prises par l'Office des étrangers à l'encontre d'étrangers suspectés de ou condamnés pour terrorisme, ont fait l'objet d'un recours selon la procédure classique avant la fin de l'année 2019. Parmi ces 59 mesures, il s'agit par la suite d'identifier celles sur lesquelles le Conseil du contentieux des étrangers s'est prononcé d'abord selon la procédure d'extrême urgence, et qui se retrouvent donc nécessairement parmi les 41 mesures identifiées dans le tableau 12. Afin d'identifier ces doublons, les données constituant les deux tableaux sont juxtaposées et comparées. Il est fait référence d'abord au numéro d'identification attribué à chaque étranger lors de la récolte de données. En cas de correspondances, les informations liées directement à la mesure prise telles que la date, la nature et les motifs légaux permettent de repérer celles qui y apparaissent deux fois. Neuf doublons au total sont ainsi éliminés. Après cette opération, l'évolution des mesures prises par l'Office des étrangers se présente comme suit.

Tableau 14. Evolution et distribution des mesures par l'OE en tenant compte des doubles recours (9)

Année	Eloignement	Retrait de séjour avec éloignement	Retrait de séjour sans éloignement	Interdiction d'entrée	Autre	Total général
2008	2					2
2009	1				1	2
2010	1					1
2013	2					2
2015	2			3		5
2016	7		1	3	2	13
2017	6	1	7	2	1	17
2018	8	4	9	1	2	24
2019	13	3	2	5	2	25
<b>Total général</b>	<b>42</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>91</b>
<b>%</b>	<b>46%</b>	<b>9%</b>	<b>21%</b>	<b>15%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

Figure 6. Evolution des décisions rendues par l'Office des étrangers, par type de mesure prise, par année de décision<sup>43</sup>.



Grâce à l'élimination des doublons, il apparaît en effet que la limite liée aux décisions adoptées par l'Office des étrangers en 2019 a été partiellement neutralisée. Dans le cadre de l'examen des décisions de l'Office des étrangers en tant que telles, ces 91 mesures ainsi retenues constitueront la base de notre analyse. Plus loin, afin de rendre compte de l'appréciation finale du Conseil du contentieux des étrangers, cette base sera de nouveau ramenée aux 100 décisions initialement répertoriées. La distinction sera à ce moment faite selon les deux types de procédures engagées.

Quatre constats principaux peuvent alors être faits à partir de ces chiffres.

#### *i. Multiplication des mesures d'éloignement*

D'une part, il apparaît que parmi les décisions adoptées à l'encontre d'étrangers soupçonnés de, ou condamnés pour, faits de terrorisme, les mesures d'éloignement – prononcées ou non en même temps qu'une décision de retrait de séjour – sont particulièrement nombreuses. Celles-ci constituent en effet plus de la moitié des décisions répertoriées, soit 50 mesures d'éloignement prises à l'encontre d'étrangers soupçonnés de, ou condamnés pour, faits de terrorisme dans la période étudiée (2008-2019).

Comme précédemment exposé, conformément à la loi du 24 février 2017, l'ordre de quitter le territoire devient à partir de l'entrée en vigueur de celle-ci l'unique mesure d'éloignement pour l'ensemble des étrangers indépendamment de leur statut de séjour initial. Ainsi, l'absence de chiffres dans les colonnes correspondantes rend compte de la disparition des arrêtés royaux d'expulsion et arrêtés ministériels de renvoi à partir de 2017. Alors qu'entre 2008 et 2016,

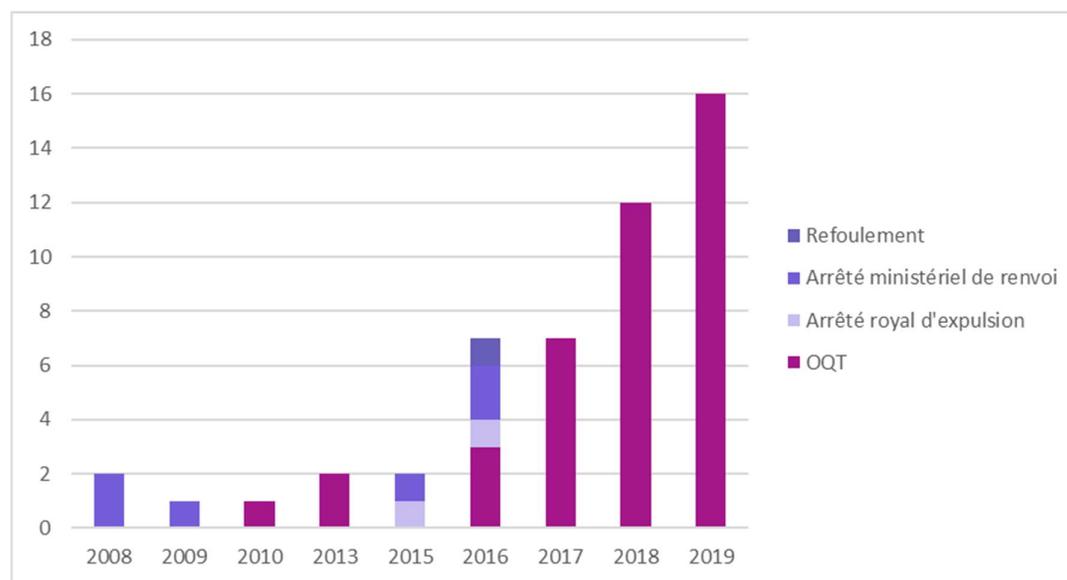
<sup>43</sup> Sous la catégorie « éloignement » sont répertoriées à la fois les arrêtés royaux d'expulsion et arrêtés ministériels de renvoi – qui disparaissent en 2017 –, les décisions de refoulement, ainsi que les ordres de quitter le territoire. Plus loin, cette catégorie sera examinée plus en détail afin de mettre en évidence la distribution des types de mesures selon les années et l'ancienneté/le statut de séjour des étrangers visés.

seulement 15 décisions d'éloignement ont été prononcées à l'encontre de la catégorie d'étrangers examinée, tous types de mesures confondues, 35 ordres de quitter le territoire peuvent être recensés entre 2017 et 2019.

Tableau 15. Evolution et distribution mesures d'éloignement prises par l'OE

Année de décision	OQT	Arrêté royal d'expulsion	Arrêté ministériel de renvoi	Refoulement	Total général
2008			2		2
2009			1		1
2010	1				1
2013	2				2
2015		1	1		2
2016	3	1	2	1	7
2017	7				7
2018	12				12
2019	16				16
<b>Total général</b>	<b>41</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>50</b>
<b>%</b>	<b>82%</b>	<b>4%</b>	<b>12%</b>	<b>2%</b>	<b>100%</b>

Figure 7. Evolution et distribution mesures d'éloignement prises par l'OE



Il apparaît par ailleurs que les décisions d'éloignement font très largement l'objet d'un premier recours en extrême urgence, nous permettant de rendre compte de l'évolution du travail de l'office des étrangers en ce qui concerne cette catégorie de mesures en 2019, et ce malgré la limitation de l'analyse aux arrêts du Conseil rendus avant le 31 décembre 2019.

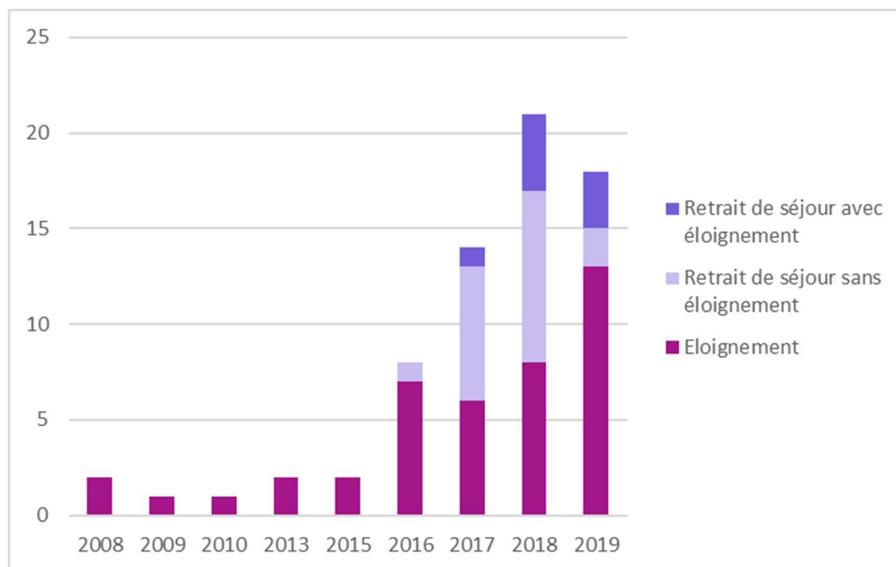
ii. *Multiplication des mesures de retrait de séjour sans éloignement*

D'autre part, les mesures de retrait de séjour non assorties de mesure d'éloignement apparaissent en nombre à partir de 2017.

Tableau 16. *Evolution des retraits de séjour avec ou sans éloignement*

Année de décision	Eloignement	Retrait de séjour avec éloignement	Retrait de séjour sans éloignement	Total général
2008	2			2
2009	1			1
2010	1			1
2013	2			2
2015	2			2
2016	7		1	8
2017	6	1	7	14
2018	8	4	9	21
2019	13	3	2	18
<b>Total général</b>	<b>42</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>69</b>
<b>%</b>	<b>61%</b>	<b>12%</b>	<b>28%</b>	<b>100%</b>

Figure 8. *Ensemble des mesures de retrait de séjour et d'éloignement pris par l'OE, par année de décision.*



Dans la mesure où les décisions de retrait de séjour sans éloignement ne peuvent – faute de danger d'expulsion imminente – en principe faire l'objet d'un recours selon la procédure d'extrême urgence, c'est dans cette catégorie que joue en particulier la limite liée aux décisions adoptées en 2019. Si les chiffres montrent en effet une baisse relativement importante entre 2018 et 2019, le délai de traitement des recours qui les contestent en fournit une explication possible.

Le délai de traitement des 18 recours introduits à l'encontre des 18 décisions de retrait de séjour sans mesure d'éloignement prononcées entre 2017 et 2019, se distribue comme suit. Dans cette catégorie, plus de la moitié (55%) des recours n'est jugée par le Conseil du contentieux des étrangers que plus d'un an après le prononcé de la décision contestée.

Tableau 17. Délai de traitement des recours contre les retraits de séjour sans éloignement

Délai de traitement	Nombre de recours	%
1-6 mois	5	28%
7-12 mois	3	17%
13-18 mois	7	39%
19+ mois	3	17%
<b>Total général</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

En comparaison, et compte tenu du nombre important de recours introduits selon la procédure d'extrême urgence dans cette catégorie, le délai de traitement des recours contestant des décisions de retrait de séjour assorties d'une mesure d'éloignement et des décisions d'éloignement prononcées entre 2017 et 2019, se distribue comme suit. Dans cette catégorie, le délai de traitement est inférieur à un an dans 94% des cas, et même inférieur à 6 mois dans 77%.

Tableau 18. Délai de traitement des recours contre les retraits de séjour assorties d'une mesure d'éloignement et des décisions d'éloignement prononcées entre 2017 et 2019

Délai de traitement	Nombre de recours	%
< 1 mois	22	63%
1-6 mois	5	14%
6-12 mois	6	17%
> 12 mois	2	6%
<b>Total général</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

Il convient ici de rappeler qu'il s'agit du corpus retenu après élimination des doublons, qui émanaient surtout de cette catégorie. Ainsi, ne sont pas ici pris en compte les décisions dans lesquelles le Conseil du contentieux des étrangers se prononce selon la procédure classique sur un recours qu'il avait jugé pour une première fois selon la procédure d'extrême urgence. Il est par conséquent opportun de réintroduire ces décisions afin de donner un aperçu plus adéquat de la distribution des délais de traitement.

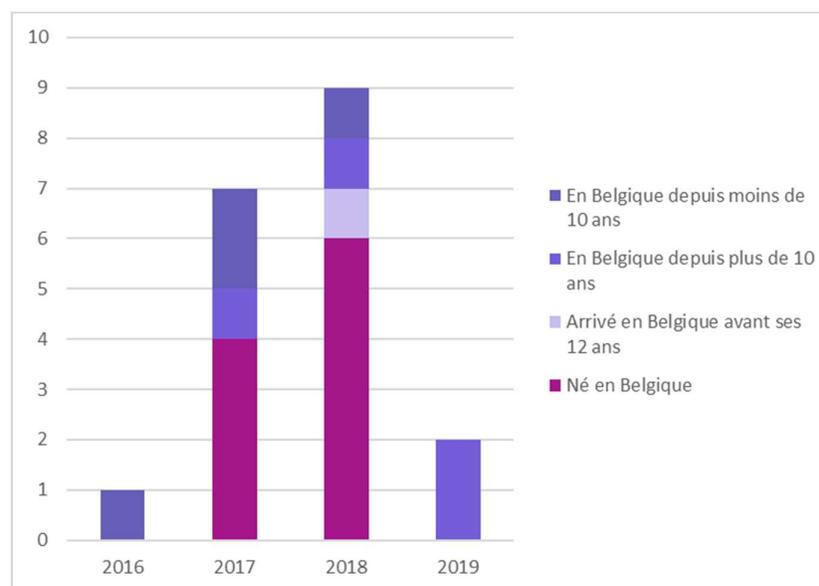
Tableau 19. Délai de traitement des recours contre les retraits de séjour assorties d'une mesure d'éloignement et des décisions d'éloignement prononcées entre 2017 et 2019

Délai de traitement	Nombre de recours	%
< 1 mois	22	52%
1 à 6 mois	5	12%
6-12 mois	9	21%
12 à 18 mois	2	5%
> 18 mois	4	10%
<b>Total général</b>	<b>42</b>	<b>100%</b>

Après réintroduction des doublons éliminés, le délai de traitement des recours introduits à l'encontre de décisions d'éloignement reste inférieur à un an dans 86%, et inférieur à 6 mois dans 64% des cas.

Considérant ce qui précède, il n'est en effet pas déraisonnable de penser que les décisions de retrait de séjour sans mesure d'éloignement prononcées en 2019, n'apparaissent qu'en nombre réduit dans les arrêts du Conseil du contentieux des étrangers de la même année, une proportion significative n'étant en effet examinée et jugé que l'année suivante. Il sera alors intéressant de confirmer cette hypothèse dans le cadre d'une recherche visant également les arrêts rendus par ce dernier à partir de 2020.

Figure 9. Ensemble des décisions de retrait de séjour sans OQT prononcées par l'OE entre 2017 et 2019, selon l'ancienneté du séjour



Pour ce qui est de l'augmentation drastique en 2017 et 2018, celle-ci semble s'expliquer par une application extensive de cette mesure à une catégorie d'étrangers auparavant exclue du champ d'application des mesures de retrait de séjour (et d'éloignement). Il apparaît en effet ci-dessus que les étrangers nés en Belgique ou y séjournant légalement depuis leur enfance, en sont les destinataires principaux en 2017 et 2018.

### iii. Retrait de séjour et éloignement de personnes auparavant protégées

Il ressort des décisions prises après l'entrée en vigueur de la réforme qu'un total de 15 étrangers auparavant exclus du champ d'application de la loi du 15 décembre 1980 et bénéficiant donc d'une immunité contre l'éloignement, ont fait l'objet d'une ou plusieurs mesures devant l'Office des étrangers. Tous, sans exception, ont auparavant fait l'objet de condamnations pénales. A l'exception de deux, tous ont été condamnés (entre autres) pour faits de terrorisme.

Par ailleurs, 11 étrangers résidant en Belgique depuis au moins 10 ans et détenteurs, pour la plupart, d'un titre de séjour valable ou arrivant à expiration au moment de l'adoption de la

mesure, ont été visés par des décisions de retrait de séjour et/ou d'éloignement après l'entrée en vigueur de la réforme de 2017.

Tableau 19. *Retrait de séjour et éloignement de personnes auparavant protégées selon l'ancienneté du séjour*

Ancienneté du séjour	Etrangers visés par une ou plusieurs mesures	%
Né en Belgique	11	31,43%
Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	4	11,43%
En Belgique depuis plus de 10 ans	11	31,43%
En Belgique depuis moins de 10 ans	6	17,14%
Sans information	3	8,57%
<b>Total général</b>	<b>35</b>	<b>100,00%</b>

- *Focus sur l'ordre de quitter le territoire*

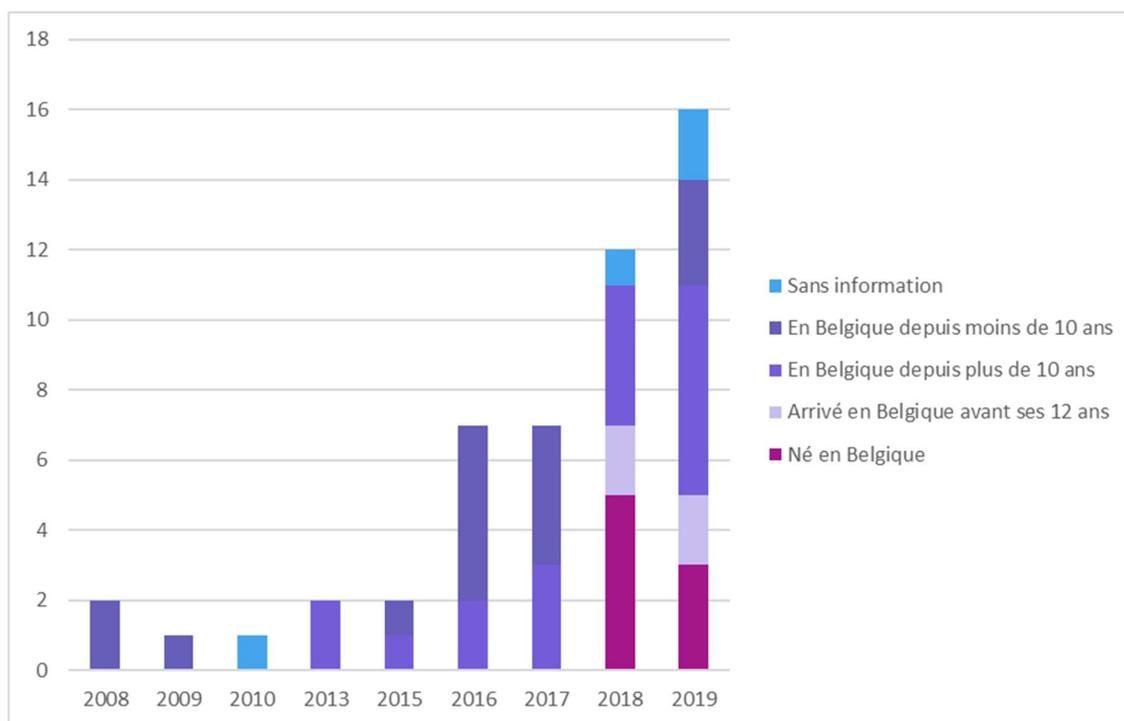
Si avant 2017, le nombre d'arrêtés royaux d'expulsion et d'arrêtés ministériels de renvoi permettait de mettre en lumière combien d'étrangers bénéficiant d'une protection renforcée se trouvaient éloignés du territoire, le chiffre des OQT ne permet plus de rendre compte de ces distinctions selon l'ancienneté ou le statut de séjour à partir de 2017.

Afin de rendre compte des différents profils visés par ces mesures, ces chiffres doivent par conséquent être recoupés avec les variables liées à l'ancienneté du séjour des étrangers concernés, ainsi qu'avec celles permettant de rendre compte de leur statut de séjour au moment de la prise de décision de l'Office des étrangers. Si les arrêts ne mentionnent pas expressément le statut de séjour de l'étranger au moment de cette prise de décision, certaines informations permettent de le déduire (ainsi notamment la date et le type du dernier titre de séjour, si mentionnés).

Tableau 20. *Ordres de quitter le territoire selon l'ancienneté de séjour et l'année de décision*

Année de décision	Né en Belgique	Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	En Belgique depuis plus de 10 ans	En Belgique depuis moins de 10 ans	Sans information	Total général
2008				2		2
2009				1		1
2010					1	1
2013			2			2
2015			1	1		2
2016			2	5		7
2017			3	4		7
2018	5	2	4		1	12
2019	3	2	6	3	2	16
<b>Total général</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>50</b>
<b>%</b>	<b>16%</b>	<b>8%</b>	<b>36%</b>	<b>32%</b>	<b>8%</b>	<b>100%</b>

Figure 10. Evolution des OQT prononcés par l'OE entre 2017 et 2019, selon l'ancienneté du séjour



Pour l'ensemble des années examinées, on constate d'emblée que 60% des mesures d'éloignement concernent des étrangers nés en Belgique ou y ayant grandi, ou présentant une ancienneté du séjour importante (plus de 10 ans). Considérant cependant que l'éloignement d'étrangers nés en Belgique ou ayant grandi est une possibilité récente introduite par la loi du 24 février 2017, il est opportun d'isoler la période suivant l'entrée en vigueur de cette loi.

Tableau 20. Mesures d'éloignement selon l'ancienneté de séjour de 2017 à 2019

Année de décision	Né en Belgique	Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	En Belgique depuis plus de 10 ans	En Belgique depuis moins de 10 ans	Sans information	Total général
2017			2	4		6
2018	5	2	4		1	12
2019	3	2	6	3	2	16
<b>Total général</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>34</b>
<b>%</b>	<b>23%<sup>44</sup></b>	<b>12%</b>	<b>35%</b>	<b>21%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

Il apparaît alors que 35% des ordres de quitter le territoire pris après l'entrée en vigueur de la loi, l'ont été à l'encontre d'étrangers bénéficiant auparavant d'une protection absolue contre l'éloignement (car nés en Belgique ou y séjournant depuis leur enfance), signifiant qu'ils ne pouvaient en aucun cas être éloignés du territoire.

En outre, 35% des ordres concernent un étranger bénéficiant auparavant d'une protection renforcée, ne pouvant être éloigné que par le biais d'un arrêté royal d'expulsion ou d'un arrêté ministériel de renvoi, en fonction du statut de séjour.

Dans certains cas, il est cependant difficile de déterminer avec précision le statut de séjour des étrangers présents sur le territoire belge depuis plus de dix ans. Concernant les personnes pour lesquelles on dispose d'informations, il s'agit quasi-exclusivement de ressortissants de pays tiers – pour la plupart, d'origine nord-africaine – arrivés en Belgique entre le début et le milieu des années 2000, disposant pour 67% d'un titre de séjour valable ou arrivant à échéance au moment de l'adoption de la mesure examinée (droit de séjour illimité – carte B – 50% ; titre de séjour permanent de membre de famille d'un citoyen de l'Union européenne – carte F+ – 25% ; sans précision – 25%). Pour les 33% restants, une absence de mention d'un titre de séjour ne signifie pour autant pas nécessairement une absence de droit de séjour au moment de la prise de décision : le seul constat possible est celui d'une absence d'information dans l'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers.

▪ *Focus sur le retrait de séjour sans ordre de quitter le territoire*

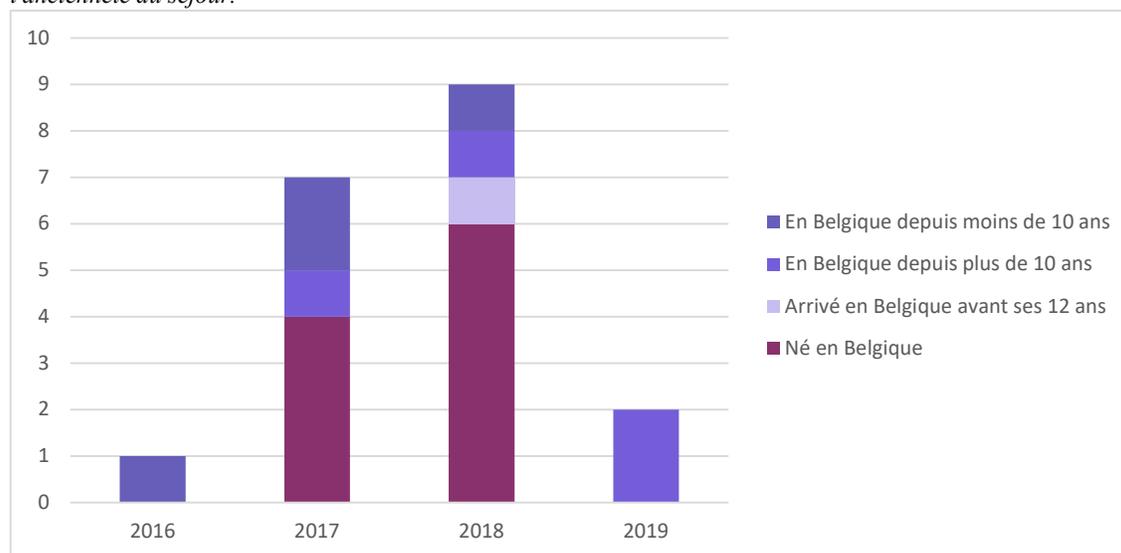
Une tendance similaire peut être observée concernant les mesures de retrait de séjour sans éloignement, sur quatre années<sup>45</sup>, avec une présence plus importante encore de personnes nées en Belgique ou y résidant depuis leur enfance.

Tableau 21. Retraits de séjour sans OQT selon l'ancienneté de séjour de 2016 à 2019

Année de décision	Né en Belgique	Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	En Belgique depuis plus de 10 ans	En Belgique depuis moins de 10 ans	Total général
2016				1	1
2017	4		1	2	7
2018	6	1	1	1	9
2019			2		2
<b>Total général</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>19</b>
<b>%</b>	<b>53%</b>	<b>5%</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	<b>100%</b>

<sup>45</sup> Aucune décision de retrait de séjour sans mesure d'éloignement n'a été répertoriée avant 2016.

Figure 11. Evolution des décisions de retrait de séjour sans OQT prononcées par l'OE entre 2017 et 2019, selon l'ancienneté du séjour.



Ainsi, 58% de ces mesures concernent des étrangers bénéficiant auparavant d'une protection absolue contre l'éloignement, et 21% d'une protection renforcée.

S'agissant ici des étrangers résidant en Belgique depuis plus de 10 ans, il est question précisément de quatre étrangers bénéficiant d'un droit de séjour illimité (carte B, 25%) ou titulaires d'un titre de séjour de membre de famille d'un citoyen de l'Union européenne en tant que conjoint ou parent de belge (carte F ou F+, 75%).

Après isolement de la période après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017, la légère différence dans les chiffres porte ce taux à 62% pour les étrangers ayant auparavant bénéficié d'une immunité absolue, et 22% pour ceux ayant bénéficié d'une protection renforcée.

Tableau 22. Retraits de séjour sans OQT selon l'ancienneté de séjour de 2017 à 2019

Année de décision	Né en Belgique	Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	En Belgique depuis plus de 10 ans	En Belgique depuis moins de 10 ans	Total général
2017	4		1	2	7
2018	6	1	1	1	9
2019			2		2
<b>Total général</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>18</b>
<b>%</b>	<b>56%</b>	<b>6%</b>	<b>22%</b>	<b>17%</b>	<b>100%</b>

#### iv. Multiplication des mesures d'interdiction d'entrée à partir de 2015

Il convient dans un premier temps de préciser que les chiffres concernant la distribution des types de mesures prononcées par l'Office des étrangers, ne comptabilisent que les mesures d'interdiction d'entrée prononcées séparément, et omettent donc celles prononcées en même temps qu'une mesure d'éloignement. Ci-dessous, il importe ainsi d'y inclure également les cas

dans lesquelles une autre mesure, dans la majorité des cas une mesure de retrait de séjour avec éloignement ou une mesure d'éloignement, est assortie d'une interdiction d'entrée.

Cette distribution se présente comme suit :

Tableau 23. Mesures d'interdiction d'entrée ou assorties d'interdiction d'entrée

Année de décision	Pas de mesure d'IE	Mesure d'IE ou assortie d'IE	Total général
2008	/	2	2
2009	1	1	2
2010	1	/	1
2013	2	/	2
2015	/	5	5
2016	8	5	13
2017	13	4	17
2018	19	5	24
2019	17	8	25
<b>Total général</b>	<b>61</b>	<b>30</b>	<b>91</b>
<b>%</b>	<b>67%</b>	<b>33%</b>	<b>100%</b>

Si une augmentation drastique du nombre global d'interdictions d'entrée ne peut être constatée entre 2015 et 2019, il convient cependant d'apporter à ce constat deux précisions :

Premièrement, si nous avons précédemment réintroduit dans le chiffre global des interdictions d'entrée, les mesures prononcées en même temps qu'une mesure d'éloignement, le constat de l'augmentation se rapporte tout particulièrement à celles prononcées seules. En effet, aucune interdiction d'entrée seule n'a été répertoriée avant 2015, et 5 des 14, c'est-à-dire 36% des interdictions d'entrée prononcées seules, ont été prises en 2019.

Tableau 24. Mesures d'interdiction d'entrée prononcées seules ou accompagnant une mesure d'éloignement

	Mesure assortie d'IE	Mesure d'IE seule	Total général
<b>Année de décision</b>			
2008	2		2
2009	1		1
2015	2	3	5
2016	2	3	5
2017	2	2	4
2018	4	1	5
2019	3	5	8
<b>Total général</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>30</b>
<b>%</b>	<b>53%</b>	<b>47%</b>	<b>100%</b>

Deuxièmement, au-delà du nombre de mesures, il importe également d'examiner la durée des interdictions d'entrée prononcées, auparavant automatiquement fixée à 10 ans en cas d'arrêté ministériel de renvoi ou d'arrêté royal d'expulsion, désormais déterminée au cas par cas si une mesure d'ordre de quitter le territoire en est assortie.

Tableau 25. *Durée des interdictions d'entrée prononcées*

Année de décision	3 ans	6 ans	8 ans	9 ans	10 ans	15 ans	20 ans	Sans inform.	Total général
2008					2				2
2009					1				1
2015	3				2				5
2016	1	1	1		2				5
2017		1	1			1		1	4
2018					2	3			5
2019			2	2	1	2	1		8
<b>Total général</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>30</b>
<b>%</b>	<b>13%</b>	<b>7%</b>	<b>13%</b>	<b>7%</b>	<b>33%</b>	<b>20%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>100%</b>

Jusqu'à la disparition des arrêtés royaux d'expulsion et arrêtés ministériels de renvoi, l'interdiction d'une durée de 10 ans reste la mesure prévalente. A partir de 2017, à la suite des modifications apportées à la loi du 15 décembre 1980, les interdictions d'une durée de 15 ans, voire 20 ans, apparaissent dans les chiffres.

Cette évolution est particulièrement frappante dans le cas des interdictions d'entrée prononcées seules, dans la mesure où les interdictions courtes, notamment de 3 ou 6 ans, disparaissent totalement pour laisser la place à des durées de l'ordre de 10, 15, voire 20 ans, à partir de 2017.

Tableau 26. *Durée des interdictions d'entrée prononcées en cas l'IE prononcées seules*

Année de décision	3 ans	6 ans	8 ans	10 ans	15 ans	20 ans	Total général
2015	3						3
2016	1	1	1				3
2017		1	1				2
2018				1			1
2019			1	1	2	1	5
<b>Total général</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>14</b>

En distinguant mesures d'éloignement assorties d'interdiction d'entrée et interdictions d'entrée seules, nous pouvons enfin relever qu'à l'exception d'un seul (qui est un OQT « demandeur d'asile »), tous les OQT assortis d'une interdiction d'entrée sont prononcés en même temps qu'une mesure de retrait de séjour. Cette combinaison de mesures semble alors remplacer directement les arrêtés supprimés (qui étaient fin de séjour, éloignement et interdiction d'entrée en un), à la différence que celle-ci est prise le plus souvent (à 87,5%) à l'encontre d'étrangers nés en Belgique, y étant arrivés pendant leur enfance, ou encore y résidant depuis au moins 10 ans.

Tableau 27. Interdictions d'entrées selon l'ancienneté de séjour et l'année de décision

Année de décision	Né en Belgique	Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	En Belgique depuis plus de 10 ans	En Belgique depuis moins de 10 ans	Total général
2017 <sup>46</sup>				1	1
2018	4				4
2019		1	2		3
<b>Total général</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>8</b>
<b>%</b>	<b>50%</b>	<b>12,5%</b>	<b>25%</b>	<b>12,5%</b>	<b>100%</b>

Au contraire, il apparaît que les interdictions d'entrée prononcées seules touchent davantage les étrangers résidant en Belgique depuis moins de 10 ans, pour la plupart (73%) ne disposant pas de titre de séjour valable au moment de l'adoption de la mesure. Celles-ci sont alors souvent précédées d'un ordre de quitter le territoire « classique ».

Tableau 28. Interdictions d'entrées ??? selon l'ancienneté de séjour

Année de décision	Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	En Belgique depuis plus de 10 ans	En Belgique depuis moins de 10 ans	Total général
2015			3	3
2016		1	2	3
2017			2	2
2018		1		1
2019	1		4	5
<b>Total général</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>14</b>

<sup>46</sup> Pour rappel, aucune décision de retrait de séjour assortie d'une mesure d'éloignement n'a été répertoriée avant 2017.

*c. La prise en compte de condamnations dans les décisions de l'Office des étrangers*

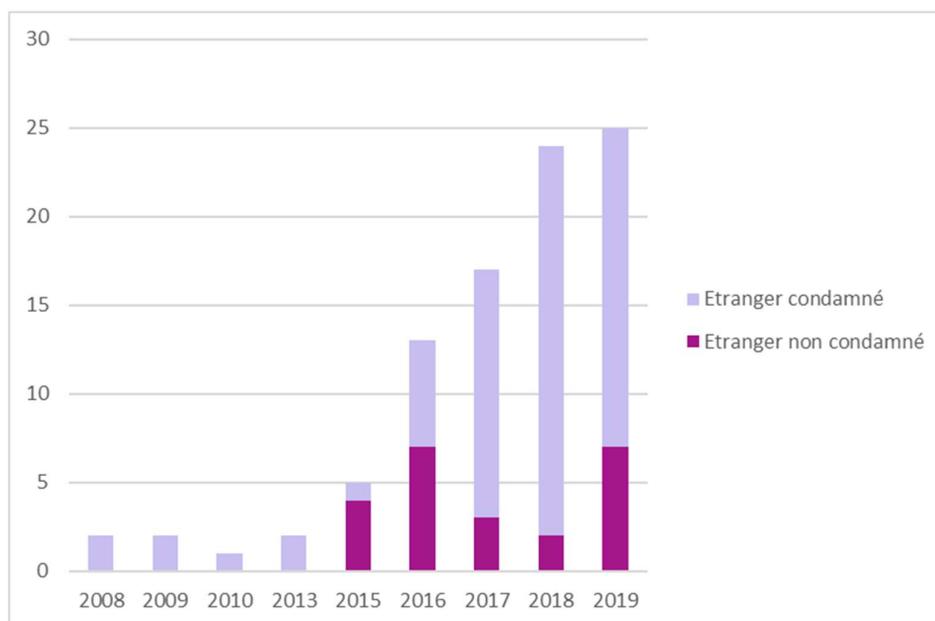
Il importe ensuite de rendre compte de la distribution des mesures prises par l'Office des étrangers à l'encontre de personnes soupçonnées de ou condamnées pour faits de terrorisme, selon le passé judiciaire des individus concernés.

Premièrement, la distribution selon l'existence ou non d'une (ou plusieurs) condamnation(s) pénale(s) dans le chef de l'étranger concerné, toutes mesures confondues, se présente comme suit.

Tableau 29. Distribution des mesures prises par l'OE selon le passé judiciaire

Année de décision	Etranger non condamné	Etranger condamné	Total général
2008		2	2
2009		2	2
2010		1	1
2013		2	2
2015	4	1	5
2016	7	6	13
2017	3	14	17
2018	2	22	24
2019	7	18	25
<b>Total général</b>	<b>23</b>	<b>68</b>	<b>91</b>
<b>%</b>	<b>25%</b>	<b>75%</b>	<b>100%</b>

Figure 12. Evolution des décisions adoptées par l'OE entre 2008 et 2019, selon le passé judiciaire de l'étranger visé.



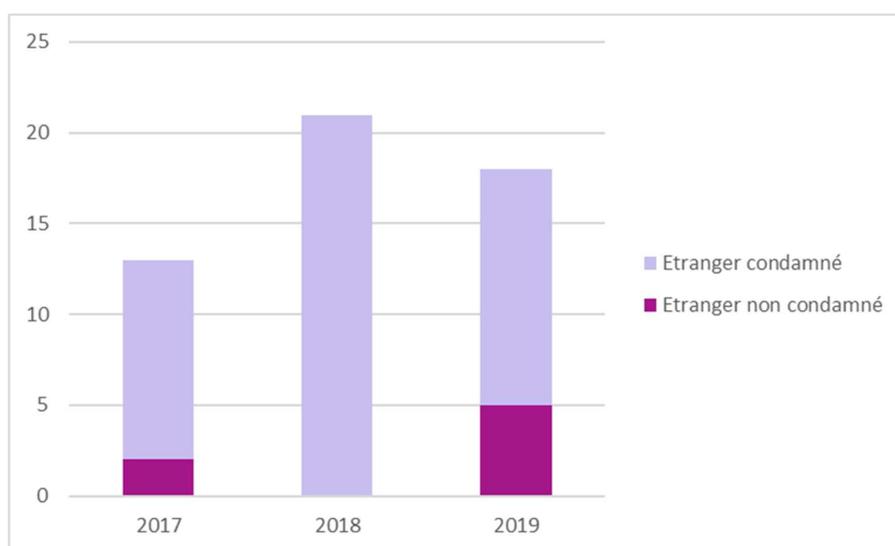
Dans l'ensemble, 75% des décisions prennent en compte une ou plusieurs condamnations pénales. Des décisions ne concernent des étrangers non condamnés qu'à partir de 2015. Afin

de mieux percevoir l'impact éventuel de l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017, il semble par ailleurs opportun d'isoler la période suivant celle-ci. La nouvelle loi étant entrée en vigueur le 29 avril 2017, il s'agit d'examiner toutes les décisions prises après cette date. Par ailleurs, la réforme ayant un impact particulier sur l'éloignement, il convient d'isoler les décisions de retrait de séjour et/ou d'éloignement.

Tableau 30. Distribution des décisions de retrait de séjour et/ou d'éloignement prises par l'OE selon le passé judiciaire, de 2017 à 2019

Année de décision	Etranger non condamné	Etranger condamné	Total général
2017	2	11	13
2018	/	21	21
2019	5	13	18
<b>Total général</b>	<b>7</b>	<b>45</b>	<b>52</b>
<b>%</b>	<b>13%</b>	<b>87%</b>	<b>100%</b>

Figure 13. Ensemble des décisions de retrait de séjour et/ou d'éloignement adoptées par l'OE entre le 29 avril 2017 et le 31 décembre 2019, selon le passé judiciaire de l'étranger visé.



Après cette opération, il apparaît que la proportion des décisions de retrait de séjour et/ou d'éloignement prenant en compte une ou plusieurs condamnations, s'élève à 87%. Il apparaît par ailleurs que dans 89% des cas dans lesquels l'Office des étrangers se fonde sur une ou plusieurs condamnations retenues dans le chef de l'étranger concerné, cet étranger s'est rendu coupable d'infractions terroristes. Même si la loi du 24 février 2017 a élargi les possibilités d'éloignement à l'égard d'étrangers non condamnés, ceux-ci restent donc minoritaires parmi les personnes concernées par les décisions. En nombre, il deviennent toutefois plus nombreux qu'auparavant.

Tableau 31. Distribution des décisions de retrait de séjour et/ou d'éloignement prises par l'OE à l'égard d'étrangers condamnés selon le type de faits (terrorisme ou non), de 2017 à 2019

Année de décision	Etranger condamné pour faits autres que T	Etranger condamné pour T	Total général
2017	1	10	11
2018	1	20	21
2019	3	10	13
<b>Total général</b>	<b>5</b>	<b>40</b>	<b>45</b>
<b>%</b>	<b>11%</b>	<b>89%</b>	<b>100%</b>

Un facteur non négligeable de cette évolution réside à la fois dans la multiplication des condamnations pour faits de terrorisme après la série d'attentats commis en France et en Belgique entre 2015 et 2016 (Remacle, Van Praet & Vanneste 2022) et dans les effets de la loi du 24 février 2017 (qui a largement fait suite à ces événements). Dans la mesure où le législateur précise qu'il s'agit bien d'un instrument visant à permettre l'éloignement rapide et efficace de « *criminels étrangers* » constituant une « *minorité néfaste et dangereuse* »<sup>47</sup>, on peut assurément s'attendre à ce qu'une recrudescence des condamnations pour terrorisme entraîne rapidement une multiplication des décisions de retrait de séjour et d'éloignement pour raisons d'ordre public ou de sécurité nationale. Au surplus, l'élargissement progressif de la catégorie des infractions terroristes qui impacte selon Audrey Pivato indéniablement le droit des réfugiés<sup>48</sup>, se répercute de la même manière sur le droit de séjour. Considérant par ailleurs le profil des étrangers touchés par ces mesures – comme nous l'avons précédemment observé, les étrangers nés en Belgique ou y séjournant depuis de longues années et ainsi protégés de l'éloignement à divers degrés jusqu'en 2017, y apparaissent en nombre – le travail accompli par l'Office des étrangers après 2017 se montre fidèle à l'objectif prioritaire du législateur posé lors des travaux préparatoires.

Ces proportions très élevées de décisions dans lesquelles il est fait référence à une ou plusieurs condamnations – pour faits de terrorisme ou non – restent cependant intéressantes en ce que l'un des objectifs principaux de la réforme de 2017 a été justement de rendre possible le retrait de séjour et l'éloignement d'étrangers n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation pénale.

Il est alors intéressant de relever que si dans l'immédiat de l'entrée en vigueur de la loi – en 2017 et 2018 donc – le nombre de décisions prises en l'absence d'une condamnation chute, et le nombre de celles se basant au moins en partie sur une ou plusieurs condamnations pénales augmente drastiquement, 2019 montre une tendance inverse. Il est alors imaginable que, conformément à la volonté du législateur d'éloigner un grand nombre d'étrangers (notamment des quasi-nationaux) déjà connus de la justice avant 2017, les 18-24 premiers mois suivant la réforme soient particulièrement marqués par l'accomplissement de ce projet. La période suivante – débutant 2019 – verrait alors davantage d'éloignements en l'absence de condamnations, et apparait comme le point de départ d'un traitement véritablement différent de l'éloignement. Cette hypothèse doit être vérifiée en analysant les décisions des années suivantes. De la même manière, l'année 2019 montre une tendance inverse aux deux années précédentes en ce qui concerne les condamnations pour terrorisme. Parmi les personnes ayant

<sup>47</sup> Projet de loi du 3 février 2017, op.cit., p. 10.

<sup>48</sup> PIVATO, A., « L'exclusion du statut de réfugié à l'aune du phénomène terroriste », *Revue du droit des étrangers*, 2017, n° 193, pp. 189-203.

subi des condamnations, une proportion légèrement plus élevée qu'en 2017 ou 2018, s'est rendu coupable uniquement de condamnations de droit commun, tout en étant soupçonné d'activités terroristes. Une logique similaire peut alors s'appliquer : après une vague de décisions d'éloignement à l'encontre de personnes condamnées pour faits de terrorisme, 2019 marquerait ainsi le point de départ d'un traitement plus important d'étrangers uniquement suspectés de – mais non condamnés pour – faits de terrorisme.

Il convient par ailleurs de préciser qu'il ne s'agit pas ici du nombre d'étrangers visés, mais bien du nombre de décisions à l'encontre d'un étranger condamné ou non. Cette précision est très importante en ce que, comme il a été exposé précédemment, un même étranger peut faire l'objet de plusieurs décisions. Indépendamment de la personne visée, il s'agit ainsi de rendre compte du nombre de cas dans lesquels l'Office des étrangers et/ou le Conseil du contentieux des étrangers ont pris en compte une ou plusieurs condamnations dans le cadre de leur prise de décision.

La nuance est ici plus subtile encore : en effet, il doit être noté que certains étrangers apparaissent à la fois comme « condamnés » et « non condamnés ».

En effet, dans le cas où aucune mention n'a été faite d'une condamnation – ni dans l'appréciation du Conseil même, ni dans les parties de la décision contestée, citées dans l'arrêt – nous avons choisi d'inscrire la mention « Non » dans la rubrique « Condamnations ». Ceci permet notamment de rendre compte des facteurs et éléments pris en compte par l'Office et le Conseil aux fins de leurs prises de décision.

Ainsi, d'un côté, 37 des 51 étrangers recensés apparaissent comme ayant fait l'objet d'une ou plusieurs condamnations pénales. De l'autre côté, 16 étrangers apparaissent comme n'ayant pas fait l'objet de condamnations. Deux étrangers sont ainsi recensés dans les deux catégories : dans le premier cas, la personne concernée a fait l'objet de deux décisions de l'Office des étrangers avant sa condamnation, parmi lesquelles la deuxième faisait mention d'un mandat d'arrêt. La troisième décision recensée à son sujet fait ensuite mention d'une condamnation. Dans le second cas, la situation est similaire : une condamnation intervient entre la première et la seconde décision prise par l'Office des étrangers.

#### ***d. La prise en compte des informations fournies par le renseignement dans les décisions de l'Office des étrangers***

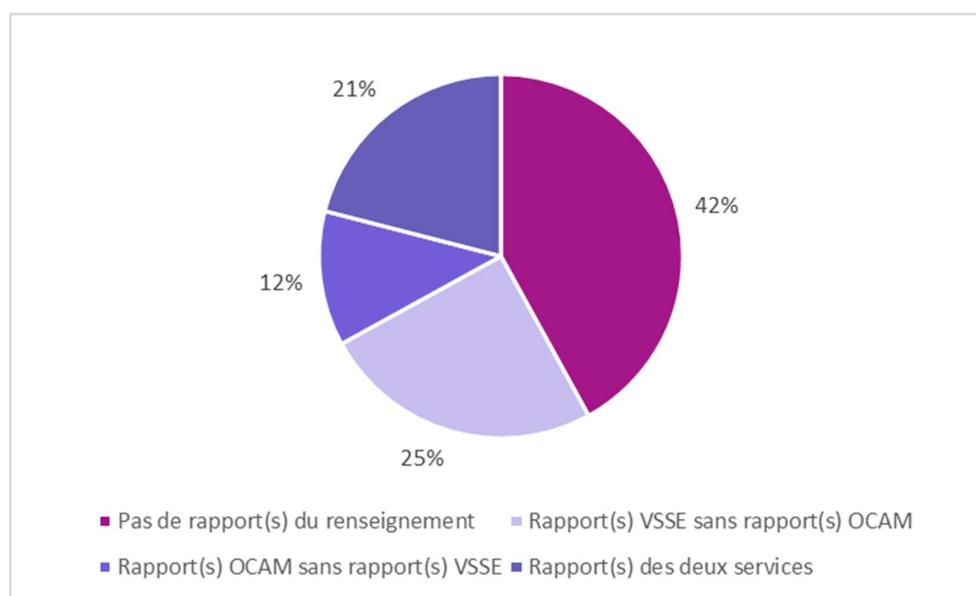
Afin de rendre compte de l'évolution de prise en considération des rapports du renseignement, il est utile de donner dans un premier temps un aperçu de l'ensemble des années examinées, avant d'isoler dans un deuxième temps les années suivant la réforme de 2017. Une différence sera également faite entre la prise en considération des rapports en fonction du service qui les a produits.

D'emblée, il apparaît qu'entre 2008 et 2019, 58% des 91 décisions examinées font référence à au moins un rapport du renseignement, qu'il s'agisse de la Sûreté de l'Etat, de l'OCAM, ou des deux simultanément.

Tableau 32. *Prise en compte des rapports du renseignement dans les décisions de l'Office des étrangers entre 2008 et 2019.*

Rapport(s) du renseignement	Nombre de décisions	%
Pas de rapport(s) du renseignement	38	42%
Rapport(s) VSSE sans rapport(s) OCAM	23	25%
Rapport(s) OCAM sans rapport(s) VSSE	11	12%
Rapport(s) des deux services	19	21%
<b>Total général</b>	<b>91</b>	<b>100%</b>

Figure 14. *Prise en compte des rapports du renseignement dans les décisions de l'Office des étrangers entre 2008 et 2019.*



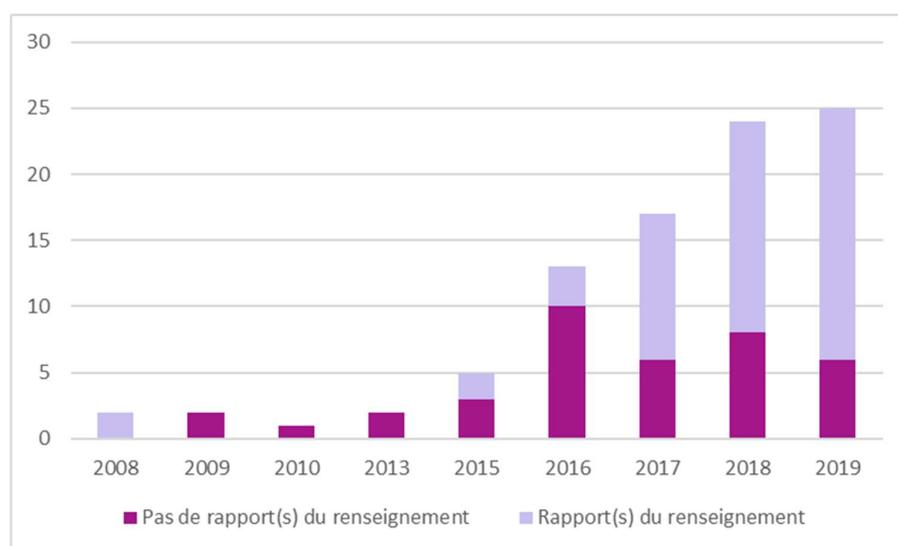
Il apparaît par ailleurs qu'à partir de 2017, les rapports du renseignement prennent une place de plus en plus importante au sein des décisions de l'Office des étrangers à l'encontre d'étrangers suspectés de, ou condamnés pour, faits de terrorisme. Le nombre de décisions de l'Office des étrangers dans lesquelles n'est pris en considération aucun rapport du renseignement, suit en effet tendance légèrement décroissante depuis 2016, alors que le nombre de celles qui font référence à un rapport d'au moins l'un des deux services (VSSE ou OCAM), suit au contraire une courbe croissante<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Ayant précédemment montré que les délais de traitement constatés sont susceptibles d'influencer les taux présentés pour l'année 2019, il n'est pas déraisonnable de supposer une augmentation réelle plus importante pour cette dernière année.

Tableau 33. Evolution de la prise en compte des rapports du renseignement dans les décisions de l'Office des étrangers de 2008 à 2019.

Année déc. Attaquée	Pas de rapport(s) du renseignement	Rapport(s) du renseignement	Total général
2008	/	2	2
2009	2	/	2
2010	1	/	1
2013	2	/	2
2015	3	2	5
2016	10	3	13
2017	6	11	17
2018	8	16	24
2019	6	19	25
<b>Total général</b>	<b>38</b>	<b>53</b>	<b>91</b>
<b>%</b>	<b>42%</b>	<b>58%</b>	<b>100%</b>

Figure 15. Evolution de la prise en compte de rapports du renseignement dans les décisions de l'Office des étrangers entre 2008 et 2019.



Deux constats principaux peuvent être faits : l'apparition d'un nouveau service de renseignement à partir de 2017 d'une part et d'autre part une prise en considération significativement différentes des informations fournies par le renseignement, entre la période avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février .

*i. Apparition d'un nouveau service de renseignement à partir de 2017*

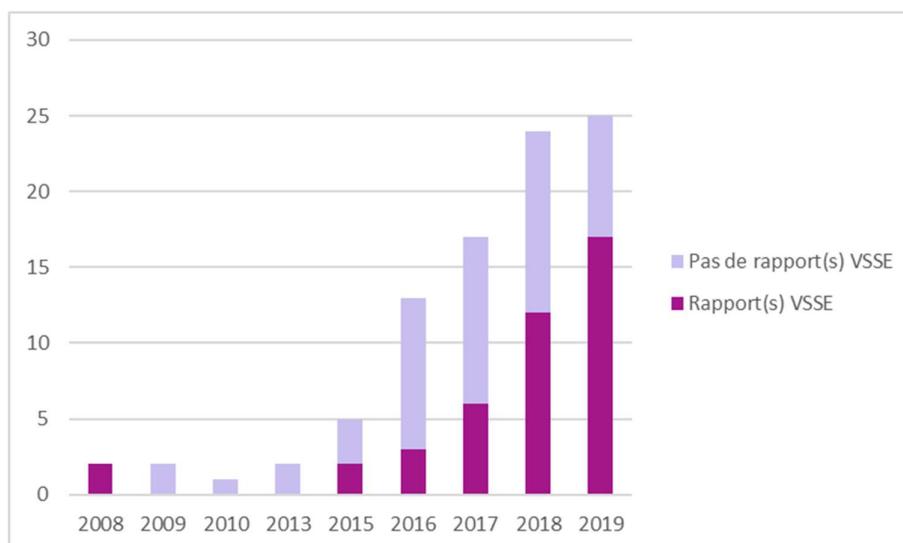
Dans deux décisions d'éloignement prises à l'encontre d'un même étranger d'origine marocaine condamné pour faits de terrorisme, l'Office des étrangers s'était déjà référé à un rapport de la Sûreté de l'Etat dès 2008. Ces références disparaissent ensuite entièrement et ne réapparaissent

qu'en 2015, année à partir de laquelle l'Office des étrangers se passera de moins en moins souvent des informations fournies par le service.

Tableau 34. Evolution de la prise en compte de rapports de la Sûreté de l'Etat dans les décisions de l'Office des étrangers entre 2008 et 2019

Année de décision	Pas de rapport(s) VSSE	Rapport(s) VSSE	Total général
2008	/	2	2
2009	2	/	2
2010	1	/	1
2013	2	/	2
2015	3	2	5
2016	10	3	13
2017	11	6	17
2018	12	12	24
2019	8	17	25
<b>Total général</b>	<b>49</b>	<b>42</b>	<b>91</b>
<b>%</b>	<b>54%</b>	<b>46%</b>	<b>100%</b>

Figure 16. Evolution de la prise en compte de rapports de la Sûreté de l'Etat dans les décisions de l'Office des étrangers entre 2008 et 2019.



Alors que pendant la période postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017, au moins un rapport de la Sûreté de l'Etat est présent dans 52% des décisions de l'Office des étrangers examinées, ce taux ne s'élevait qu'à 31% pour la période antérieure.

### ***Retour sur la période avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017***

Tableau 35. Prise en compte de rapports de la Sûreté de l'Etat dans les décisions de l'Office des étrangers avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017

<b>Rapport(s) du renseignement</b>	<b>Nombre de décisions</b>	<b>%</b>
Pas de rapport(s) du renseignement	18	<b>69%</b>
Rapport(s) VSSE	8	<b>31%</b>
<b>Total général</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>

### ***Focus sur les années 2017-2019 (à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017)***

Tableau 36. Prise en compte de rapports de la Sûreté de l'Etat dans les décisions de l'Office des étrangers après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017

<b>Rapport(s) du renseignement</b>	<b>Nombre de décisions</b>	<b>%</b>
Pas de rapport(s) VSSE	31	<b>48%</b>
Rapport(s) VSSE	34	<b>52%</b>
<b>Total général</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>

Il convient alors de noter que cette période est également caractérisée par l'apparition importante des rapports de l'OCAM dans les décisions de l'Office des étrangers. Dans ce cas, une absence des rapports de la Sûreté de l'Etat ne signifie par conséquent pas nécessairement absence de renseignement : en effet, plus d'un tiers (35%) des décisions datant d'après l'entrée en vigueur de la réforme qui ne contiennent aucune information de la Sûreté de l'Etat, font cependant appel à celles fournies par l'OCAM.

Alors que l'OCAM existe depuis 2006, aucune décision concernant une personne soupçonnée de ou condamnée pour faits de terrorisme n'avait mentionné un de ses rapports avant juin 2017, après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017. Après cette date 46% des décisions examinées se réfèrent, en comparaison, à au moins une de ses évaluations.

Tableau 37. Prise en compte de rapports de l'OCAM dans les décisions de l'Office des étrangers

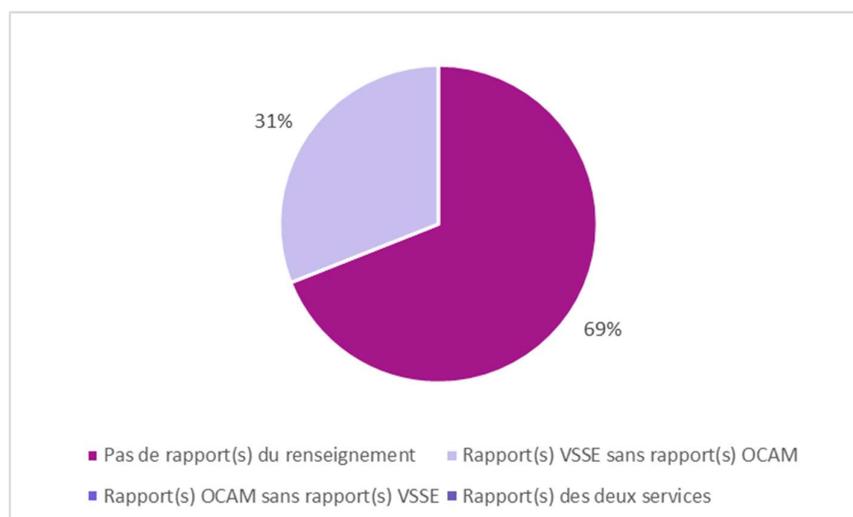
<b>Rapport(s) du renseignement</b>	<b>Nombre de décisions</b>	<b>%</b>
Pas de rapport(s) OCAM	35	<b>54%</b>
Rapport(s) OCAM	30	<b>46%</b>
<b>Total général</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>

### ***Retour sur la période avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017***

Tableau 38. Prise en compte de rapports de l'OCAM dans les décisions de l'Office des étrangers avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017

<b>Rapport(s) du renseignement</b>	<b>Nombre de décisions</b>	<b>%</b>
Pas de rapport(s) du renseignement	18	<b>69%</b>
Rapport(s) VSSE sans rapport(s) OCAM	8	<b>31%</b>
Rapport(s) OCAM sans rapport(s) VSSE	/	/
Rapport(s) des deux services	/	/
<b>Total général</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>

Figure 17. Prise en compte des rapports du renseignement dans les décisions de l'Office des étrangers avant le 29 avril 2017

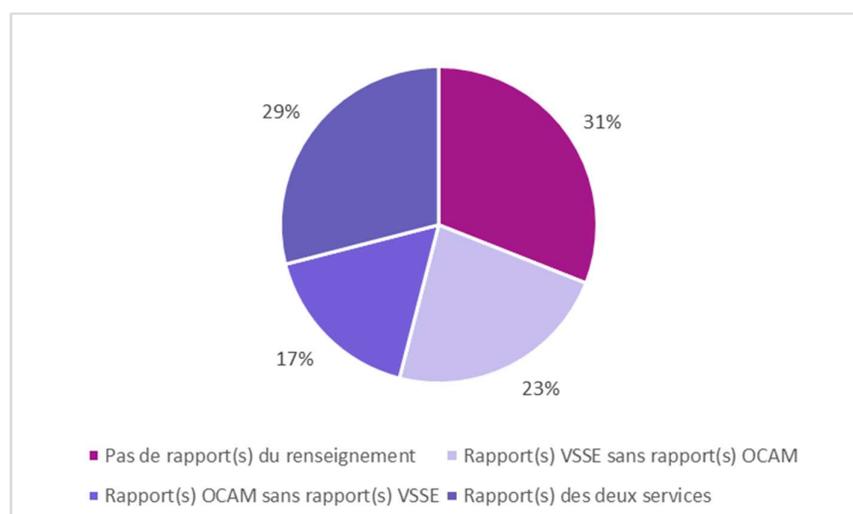


**Focus sur les années 2017-2019 (à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017)**

Tableau 38. Prise en compte de rapports de l'OCAM dans les décisions de l'Office des étrangers après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017

Rapport(s) du renseignement	Nombre de décisions	%
Pas de rapport(s) du renseignement	20	31%
Rapport(s) VSSE sans rapport(s) OCAM	15	23%
Rapport(s) OCAM sans rapport(s) VSSE	11	17%
Rapport(s) des deux services	19	29%
<b>Total général</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>

Figure 18. Prise en compte des rapports du renseignement dans les décisions de l'Office des étrangers entre le 29 avril 2017 et le 31 décembre 2019.



*ii. Avant et après 2017 : une différence significative*

Premièrement, une différence significative peut être relevée entre la période avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017, en ce qui concerne la prise en considération des informations fournies par le renseignement, tous services confondus.

Si pendant la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017, 69% des décisions de l'Office des étrangers examinées ne faisaient référence à aucun rapport du renseignement, cette proportion s'inverse parfaitement pour la période postérieure. En effet, 69% des décisions rendues après le 29 avril 2017 à l'encontre d'une personne soupçonnée de ou condamnée pour faits de terrorisme, font référence à au moins un rapport du renseignement, qu'il s'agisse de la Sûreté de l'Etat (23%), de l'OCAM (17%), ou des deux simultanément (29%).

*Renseignement et mesures*

Quelques différences significatives se dégagent également à l'examen des deux périodes en question, en ce qui concerne notamment les différents types de mesures prononcées, ainsi que différents aspects du profil des étrangers visés.

A l'examen des différents types de mesures prononcées par l'Office des étrangers, il apparaît que si le nombre de cas dans lesquels il est fait recours à un rapport du renseignement augmente dans toutes les catégories, il en est tout particulièrement ainsi en ce qui concerne les mesures d'éloignement d'une part, ainsi que les mesures de retrait de séjour sans éloignement d'autre part. En effet, si seulement moins de 38% des décisions d'éloignement faisaient appel à des informations fournies par le renseignement avant 2017, plus de 76% de ces dernières (prises ou non en même temps qu'un retrait de séjour) contiennent une référence à un rapport d'au moins l'un des deux services après 2017.

*Tableau 39. Prise en compte de rapports du renseignement dans les décisions de l'OE selon le type de mesure*

Catégorie de mesure	Pas de rapport(s) du renseignement	Rapport(s) du renseignement	Total général
Eloignement	18	24	42
Retrait de séjour avec éloignement	/	8	8
Retrait de séjour sans éloignement	7	12	19
Interdiction d'entrée	8	6	14
Autre	5	3	8
<b>Total général</b>	<b>38</b>	<b>53</b>	<b>91</b>

*Retour sur la période avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017*

*Tableau 40. Prise en compte de rapports du renseignement dans les décisions de l'OE selon le type de mesure avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017*

Catégorie de mesure	Pas de rapport(s) du renseignement	Rapport(s) du renseignement	Total général
Eloignement	10	6	16
Retrait de séjour sans éloignement	1	/	1
Interdiction d'entrée	5	1	6
Autre	2	1	3
<b>Total général</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>26</b>

**Focus sur les années 2017-2019 (à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017)**

Tableau 41. Prise en compte de rapports du renseignement dans les décisions de l'OE selon le type de mesure après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017

Catégorie de mesure	Pas de rapport(s) du renseignement	Rapport(s) du renseignement	Total général
Eloignement	8	18	26
Retrait de séjour avec éloignement	/	8	8
Retrait de séjour sans éloignement	6	12	18
Interdiction d'entrée	3	5	8
Autre	3	2	5
<b>Total général</b>	<b>20</b>	<b>45</b>	<b>65</b>

*Renseignement et passé judiciaire*

La différence est particulièrement frappante en ce qui concerne la distinction entre étrangers ayant auparavant fait l'objet de condamnations pénales, et ceux n'ayant jamais été condamnés en Belgique. Alors que le recours au renseignement pendant la période antérieure à la réforme, était relativement plus important dans les affaires concernant un étranger non condamné (63,5% des décisions dans lesquelles un rapport de la Sûreté de l'Etat était présent, concernaient un étranger non condamné), 80% des décisions faisant référence à un rapport du renseignement après 2017, concernent un étranger ayant subi une ou plusieurs condamnations.

Inversement, il apparaît que le recours au renseignement pendant la période antérieure, était relativement plus important dans les affaires concernant un étranger non condamné (63,5% des décisions dans lesquelles un rapport de la Sûreté de l'Etat était présent, concernaient un étranger non condamné). En comparaison, 80% des décisions faisant référence à un rapport du renseignement après l'entrée en vigueur de la réforme, concernent un étranger ayant subi une ou plusieurs condamnations.

Tableau 42. Prise en compte de rapports du renseignement dans les décisions de l'OE selon le passé judiciaire

Passé judiciaire	Pas de rapport(s) du renseignement	Rapport(s) du renseignement	Total général
Etranger non condamné	9	14	23
Etranger condamné	29	39	68
<b>Total général</b>	<b>38</b>	<b>53</b>	<b>91</b>

**Retour sur la période avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017**

Tableau 43. Prise en compte de rapports du renseignement dans les décisions de l'OE selon le passé judiciaire avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017

Passé judiciaire	Pas de rapport(s) du renseignement	Rapport(s) du renseignement	Total général
Etranger non condamné	7	5	12
Etranger condamné	11	3	14
<b>Total général</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>26</b>

***Focus sur les années 2017-2019 (à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017)***

*Tableau 44. Prise en compte de rapports du renseignement dans les décisions de l'OE selon le passé judiciaire avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017*

<b>Passé judiciaire</b>	<b>Pas de rapport(s) du renseignement</b>	<b>Rapport(s) du renseignement</b>	<b>Total général</b>
Etranger non condamné	2	9	11
Etranger condamné	18	36	54
<b>Total général</b>	<b>20</b>	<b>45</b>	<b>65</b>

Plutôt que de venir combler un manque d'information lié notamment à l'absence de dossiers judiciaires à la disposition de l'Office des étrangers, il apparaît alors que les éléments fournis par le renseignement viennent dans la majorité des cas s'ajouter à celles générées lors du procès pénal. La recherche montre en effet que si, avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017, l'Office des étrangers ne recourait aux informations fournies par le renseignement que dans 21% des dossiers dans lesquels était concerné un étranger auparavant condamné au pénal, cette proportion s'élève à 67% pour la période postérieure à la réforme.

*Renseignement et éloignement des quasi-nationaux*

Enfin, il convient de relever qu'après l'entrée en vigueur de la loi, les décisions de l'Office des étrangers faisant appel à un ou plusieurs rapports du renseignement, concernent tout particulièrement les étrangers ayant auparavant bénéficié de protections absolues ou renforcées contre l'éloignement, à savoir ceux nés en Belgique ou y étant arrivés avant leurs 12 ans, ou encore ceux ayant acquis un statut de séjour permanent en Belgique et y vivant une vie de famille depuis de longues années.

En effet, un rapport de renseignement est cité dans 83% des décisions concernant un étranger né en Belgique, et dans toutes les décisions concernant un étranger y ayant vécu depuis son enfance. De même, 70% des décisions concernant un étranger vivant en Belgique depuis plus de 10 ans font référence à au moins un rapport du renseignement après 2017, contre 33% avant.

*Tableau 45. Prise en compte de rapports du renseignement dans les décisions de l'OE selon l'ancienneté du séjour*

<b>Ancienneté du séjour</b>	<b>Pas de rapport(s) du renseignement</b>	<b>Rapport(s) du renseignement</b>	<b>Total général</b>
Né en Belgique	3	15	18
Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	/	7	7
En Belgique depuis plus de 10 ans	12	17	29
En Belgique depuis moins de 10 ans	20	13	33
Sans information	3	1	4
<b>Total général</b>	<b>38</b>	<b>53</b>	<b>91</b>

### ***Retour sur la période avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017***

Tableau 46. *Prise en compte de rapports du renseignement dans les décisions de l'OE selon l'ancienneté du séjour avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017*

<b>Ancienneté du séjour</b>	<b>Pas de rapport(s) du renseignement</b>	<b>Rapport(s) du renseignement</b>	<b>Total général</b>
En Belgique depuis plus de 10 ans	6	3	9
En Belgique depuis moins de 10 ans	11	5	16
Sans information	1	/	1
<b>Total général</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>26</b>

### ***Focus sur les années 2017-2019 (à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017)***

Tableau 7. *Prise en compte de rapports du renseignement dans les décisions de l'OE selon l'ancienneté du séjour après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017*

<b>Ancienneté du séjour</b>	<b>Pas de rapport(s) du renseignement</b>	<b>Rapport(s) du renseignement</b>	<b>Total général</b>
Né en Belgique	3	15	18
Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	/	7	7
En Belgique depuis plus de 10 ans	6	14	20
En Belgique depuis moins de 10 ans	9	8	17
Sans information	2	1	3
<b>Total général</b>	<b>20</b>	<b>45</b>	<b>65</b>

Pour ce qui concerne la période après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017, un rapport de l'OCAM est cité dans 76% des décisions prises à l'encontre d'étrangers nés ou ayant grandi en Belgique.

Tableau 48. *Prise en compte de rapports de l'OCAM dans les décisions de l'OE selon l'ancienneté du séjour après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017*

<b>Année de décision</b>	<b>Pas de rapport(s) OCAM</b>	<b>Rapport(s) OCAM</b>	<b>Total général</b>
Né en Belgique	4	14	18
Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	2	5	7
En Belgique depuis plus de 10 ans	11	9	20
En Belgique depuis moins de 10 ans	15	2	17
Sans information	3	/	3
<b>Total général</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>65</b>

Quant aux étrangers résidant en Belgique depuis plus de 10 ans, il convient alors de noter que ceux n'ayant pas fait l'objet d'évaluation(s) de la part de l'OCAM, sont pour la plupart des nationaux de pays tiers détenteurs d'une carte B (certificat d'inscription au registre des étrangers, séjour illimité, 42%) ou F (carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne, 25%) étant venue à expiration peu avant la décision (dans le cas des OQT), ou prenant fin avec la décision en question. Au contraire, les étrangers résidant en Belgique depuis plus de 10 ans et ayant fait l'objet d'évaluation(s) de la part de l'OCAM, sont pour la plupart détenteurs d'une carte F+ (carte de séjour *permanent* de membre de la famille d'un

citoyen de l'Union, 56%) ou demandeurs d'asile ayant été exclus du statut de réfugié qui présentent un parcours particulièrement complexe et sont de ce fait étroitement surveillés par les autorités (33%).

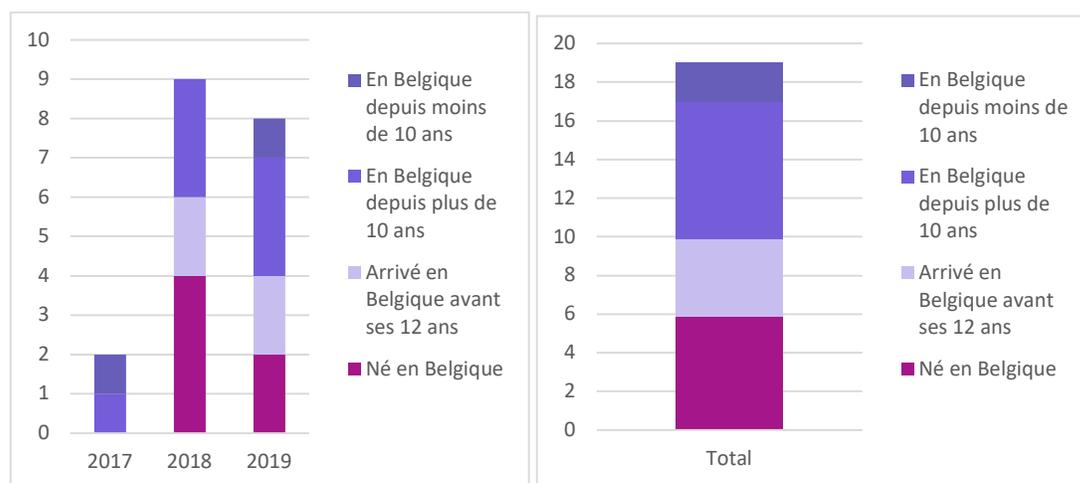
Il en découle dès lors que, au-delà des étrangers nés en Belgique ou y résidant depuis leur enfance, ainsi que quelques étrangers à l'origine demandeurs d'asile présentant un profil particulier, les interventions de l'OCAM concernent particulièrement les étrangers ayant acquis un statut de séjour permanent en Belgique et y vivant une vie de famille depuis de longues années.

En ce qui concerne enfin spécifiquement les décisions dans lesquelles sont citées des informations recueillies par les deux services (inexistantes avant la réforme de 2017), il apparaît que celles-ci concernent tout particulièrement (89%) les étrangers nés en Belgique, y étant arrivés avant leurs 12 ans, ou y résidant depuis au moins 10 ans et détenteurs d'une carte de séjour permanent de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne. Il convient par ailleurs de relever que ces 19 décisions faisant appel aux informations fournies par les deux services de renseignement concernent en tout neuf personnes à l'encontre desquelles l'Office des étrangers a pris jusqu'à cinq mesures consécutives.

Tableau 49. Décisions adoptées par l'OE contenant des rapports d'évaluation de la VSSE et de l'OCAM, entre le 29 avril 2017 et le 31 décembre 2019 selon l'ancienneté de séjour

Année de décision	Né en Belgique	Arrivé en Belgique avant ses 12 ans	En Belgique depuis plus de 10 ans	En Belgique depuis moins de 10 ans	Total général
2017			1	1	2
2018	4	2	3		9
2019	2	2	3	1	8
<b>Total général</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>19</b>

Figures 19 et 20. Décisions adoptées par l'OE contenant des rapports d'évaluation de la VSSE et de l'OCAM, entre le 29 avril 2017 et le 31 décembre 2019



### C. Les appréciations du Conseil du contentieux des étrangers

Dans cette dernière section, il importe enfin de rendre compte des suites données par le Conseil du contentieux des étrangers, aux recours introduits par les personnes concernées à l'encontre des décisions de l'Office des étrangers ci-avant analysées.

Quelques précisions méthodologiques s'imposent.

Premièrement, comme précédemment annoncé, le corpus de référence sera de nouveau ramené aux 100 décisions rendues par le Conseil du contentieux des étrangers, au sein des 85 arrêts retenus à l'origine. En effet, il importe ici de rendre compte des tendances dans la prise de décision du Conseil en référence à certains paramètres – comme les condamnations et les rapports du renseignement pris en compte dans la décision contestée – indépendamment de ce qu'il s'agit d'une même décision jugée deux fois (en extrême urgence et ensuite selon la procédure classique). Il s'agira cependant d'opérer une distinction entre les deux procédures.

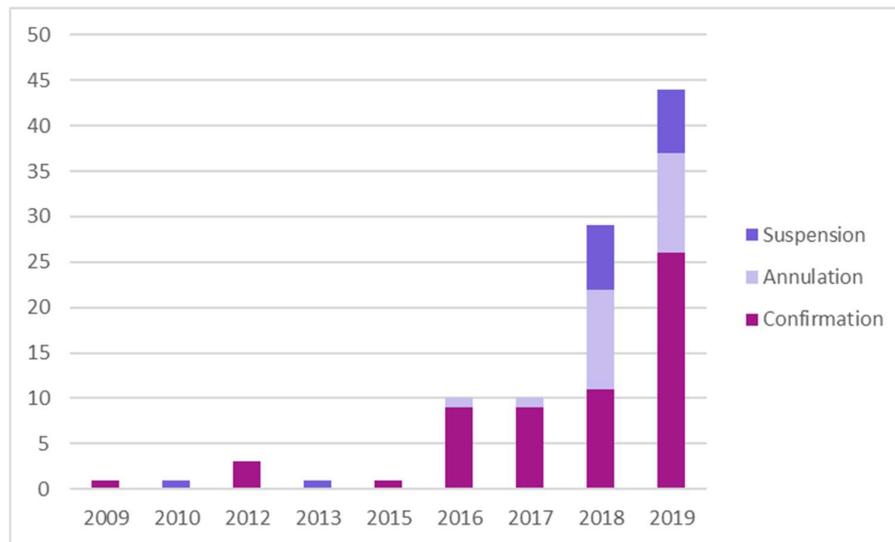
Deuxièmement, il nous apparaît qu'afin de mesurer plus adéquatement l'impact de la loi du 24 février 2017 sur l'application du droit des étrangers par le Conseil lui-même, il convient de prendre pour référence l'année de l'adoption des arrêts, par opposition à l'année de la décision qui y est contestée. Si ce choix ne permet pas tant d'évaluer l'aboutissement des recours en fonction de ce que la décision contestée a été prise avant ou après l'entrée en vigueur de la loi, il met cependant en évidence l'influence éventuelle de la réforme sur les pratiques et tendances du Conseil du contentieux des étrangers.

Sur le long terme (2009-2019) nous observons que l'augmentation importante du nombre d'arrêts initiée en 2016 se concrétise en 2016 et 2017 surtout par des confirmations de la décision de l'OE (9 arrêts sur 10). Après 2017, la forte augmentation du nombre d'arrêts du CCE s'accompagne d'une répartition plus équilibrée des confirmations d'une part et des annulations ou suspensions d'autre part (38% seulement de confirmations en 2018, 59% en 2019). L'on peut en déduire qu'au moment de l'augmentation importante du nombre de mesures de retraits de séjour/éloignement par l'OE, le CCE a effectivement joué, dans une certaine mesure, son rôle de contrôle, ceci au vu de l'augmentation de la proportion d'annulations et suspensions qui ont alors été décidées..

*Tableau 50. Evolutions des décisions adoptées par le CCE entre 2009 et 2019 concernant un recours introduit par une personne suspectée de, ou condamnée pour, faits de terrorisme*

Année arrêt CCE	Confirmation	Annulation	Suspension	Total général
2009	1	/	/	1
2010	/	/	1	1
2012	3	/	/	3
2013	/	/	1	1
2015	1	/	/	1
2016	9	1	/	10
2017	9	1	/	10
2018	11	11	7	29
2019	26	11	7	44
<b>Total général</b>	<b>60</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>60%</b>	<b>24%</b>	<b>16%</b>	<b>100%</b>

Figure 21. Evolution des décisions adoptées par le CCE entre 2009 et 2019 concernant un recours introduit par une personne suspectée de, ou condamnée pour, faits de terrorisme.



Nous devons alors nous intéresser à la distribution de ces décisions selon le type de procédure engagé, sachant notamment que la décision prise dans le cadre d'un examen d'extrême urgence du recours n'est pas définitive. Dans ce cas, indépendamment de la réponse donnée à ce stade, le recours sera examiné une deuxième fois dans le cadre de la procédure classique, à l'occasion de laquelle une décision définitive sera prise.

Nous nous référerons dans les deux tableaux suivants, uniquement aux cas dans lesquels le Conseil du contentieux des étrangers se prononce au sujet d'une mesure prise par l'Office après l'entrée en vigueur de la loi de 2017. Plutôt que d'examiner simplement les arrêts adoptés après cette date, ce choix spécifique nous permet en effet d'éliminer toutes les mesures désormais indisponibles qui, en raison de délais de traitement particulièrement longs, y apparaissent encore de manière résiduelle. En termes de tendances décisionnelles du Conseil, les réponses aux recours contestant ces mesures apparaissent en effet moins significatives, et nous décidons donc d'en faire abstraction. Nous examinons donc un total de 74 décisions du Conseil.

Pour rappel, afin qu'un recours en suspension d'extrême urgence soit recevable et reçu, trois conditions doivent être réunies :

1. Que la demande de suspension contienne un exposé des faits qui établit clairement cette extrême urgence ;
2. Que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte contesté soient invoqués à l'appui de la demande ;
3. Que l'exécution immédiate de l'acte risque de causer au requérant un préjudice grave difficilement réparable.

D'emblée, seules sont alors éligibles pour un recours selon cette procédure, les mesures d'OQT, et ce a fortiori si celles-ci n'accordent à l'étranger aucun délai pour un départ volontaire.

Tableau 51. Décisions adoptées par le CCE à propos de mesures prises par l'OE dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence après l'entrée en vigueur de la loi de 2017, selon le type de mesure

Type de mesure	Confirmation (Rejet du recours urgent)	Suspension	Total général
OQT	11	11	22
OQT - Demandeur d'asile	1	/	1
Retrait de séjour et OQT	1	2	3
Retrait de séjour	5	/	5
Interdiction d'entrée	3	/	3
Refus de séjour	1	/	1
Maintien en vue de l'éloignement	1	/	1
<b>Total général</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>36</b>

Les décisions effectivement suspendues par le Conseil sont par conséquent exclusivement des mesures d'ordre de quitter le territoire, deux d'entre elles étant prononcées en même temps que le retrait de séjour. Si nous retrouvons, parmi les recours rejetés, une part assez importante de mesures en principe exclues de la procédure (et donc rejetés pour irrecevabilité), la majorité (58%) de ceux-ci concerne cependant des mesures d'éloignement.

Nous avons précédemment constaté la prévalence d'ordres de quitter le territoire assortis d'une mesure de maintien en vue de l'éloignement, sans délai accordé pour le départ volontaire après 2017. Considérant l'urgence inhérente à ces mesures, les taux de rejet et de suspension relativement équilibrés à ce stade interpellent, et ce d'autant plus que tous les recours rejetés en extrême urgence, concernent des mesures d'OQT assorties d'une mesure de reconduite à la frontière. A l'exception de deux, toutes étaient par ailleurs assorties d'une mesure de maintien en vue de l'éloignement.

A l'examen des décisions définitives du Conseil du contentieux des étrangers dans le cadre de la procédure classique, il apparaît cependant que, si un grand nombre de recours dirigés contre une mesure d'OQT est rejeté dans le cadre de l'examen urgent, ce type de mesure est proportionnellement plus souvent annulée par le Conseil dans le cadre d'une décision définitive<sup>50</sup>. Dans le cas de certains étrangers, jusqu'à quatre mesures d'éloignement successives prises en l'espace de quelques années témoignent alors – considérant les longs délais de traitement des recours – d'un certain acharnement de l'Office des étrangers. Malgré l'efficacité apparente des recours introduits à l'encontre de ces décisions, le cadre juridique réglementant la procédure d'appel n'est cependant pas en mesure d'abriter ces étrangers d'une nouvelle mesure d'éloignement. Pour certains, décisions d'éloignement, recours et annulations s'enchaînent, et ce sans fin perceptible.

<sup>50</sup> N'étant en présence que de neuf cas dans lesquels nous disposons tant de la décision prise d'extrême urgence et de celle prise ensuite selon la procédure classique, il nous est cependant difficile d'affirmer que la première réponse présage la deuxième – autrement dit, qu'une décision suspendue sera ensuite annulée, et qu'un recours rejeté en extrême urgence signifie que la décision sera ensuite confirmée par le Conseil. La décision suspendue d'extrême urgence a en effet été annulée selon la procédure classique dans cinq des neuf cas à notre disposition, et confirmée dans un seul. De l'autre côté, le recours rejeté d'extrême urgence, a donné lieu à une annulation dans deux cas, et à une confirmation dans un seul. Nous estimons par conséquent que le nombre de cas examiné ne nous permet pas de tirer de conclusions utiles de ces constats.

Tableau 52. Décisions adoptées par le CCE à propos de mesures prises par l'OE dans le cadre d'une procédure classique après l'entrée en vigueur de la loi de 2017, selon le type de mesure

Type de mesure	Confirmation	Annulation	Suspension	Total général
OQT	1	8	/	9
Retrait de séjour et OQT	2	3	1	6
Retrait de séjour	10	4		14
Interdiction d'entrée	2	4		6
Refus de séjour	/	1		1
Refus d'établissement	/	1		1
Autre	1	/		1
<b>Total général</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>38</b>

Il convient par ailleurs de relever que parmi les décisions confirmées définitivement, il s'agit pour 77% (dix décisions) de mesures de retrait de séjour sans ordre de quitter le territoire. Nous avons précédemment constaté, premièrement, qu'il s'agissait là d'une mesure peu utilisée par l'Office des étrangers (du moins à l'égard d'étrangers suspectés de ou condamnés pour activités terroristes) avant 2017, et deuxièmement, que cette mesure sera après 2017, prise majoritairement à l'égard d'étrangers nés en Belgique, y ayant grandi, ou y bénéficiant d'un long séjour ayant auparavant donné lieu à des protections renforcées contre l'éloignement. Dans le chapitre suivant, nous examinerons plus en détail l'impact de ce type de décision sur les trajectoires des étrangers visés.

Pour ce qui est des 23% restants, il s'agit de trois ordres de quitter le territoire, deux d'entre eux ayant été pris en même temps que le retrait de séjour. Quant aux décisions annulées, il s'agit, au contraire, pour 73% d'ordres de quitter le territoire, trois d'entre eux étant pris en même temps que le retrait de séjour. Seulement 27% (quatre décisions) sont des mesures de retrait de séjour sans ordre de quitter le territoire.

### Condamnations

Il ressort de l'analyse des décisions prises par le Conseil, que les décisions prenant en compte une ou plusieurs condamnations font proportionnellement plus souvent l'objet d'une annulation par le Conseil que leurs contreparties, sur l'ensemble de la période étudiée.

Tableau 53. Décisions adoptées par le CCE à propos de mesures prises par l'OE selon le passé judiciaire

Passé judiciaire	Confirmation	Annulation	Suspension	Total général
Non condamnés	16	4	4	24
Condamnés	44	20	12	76
<b>Total général</b>	<b>60</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>100</b>

Compte tenu de l'extension *rationae materiae* de la loi du 15 décembre 1980, nous avons alors décidé d'isoler non seulement les décisions prises par le Conseil au cours de la période suivant l'entrée en vigueur de la réforme de 2017, mais aussi plus spécifiquement celles concernant une mesure de retrait de séjour et/ou d'éloignement prise après le 29 avril 2017.

Au-delà d'une présence prédominante de cas dans lesquels l'étranger concerné avait auparavant subi des condamnations pénales que nous avons précédemment constatée, il apparaît également

que ceux-ci connaissent un taux de confirmation particulièrement haut après 2017. En effet, les décisions visant un étranger n'ayant à son compte aucune condamnation, semblent être proportionnellement plus souvent annulées ou suspendues d'extrême urgence.

Tableau 54. Décisions adoptées par le CCE à propos de mesures prises par l'OE après l'entrée en vigueur de la loi de 2017, selon le passé judiciaire

Passé judiciaire	Confirmation	Annulation	Suspension	Total général
Non condamnés	2	2	4	8
Condamnés	29	13	10	52
<b>Total général</b>	<b>31</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>60</b>

Lors de la distinction des deux procédures (extrême urgence et classique), il apparaît alors qu'une grande partie de ces confirmations sont provisoires en ce qu'elles interviennent d'extrême urgence, et feront l'objet d'une décision définitive du Conseil par la suite.

Tableau 55. Décisions adoptées par le CCE à propos de mesures prises par l'OE après l'entrée en vigueur de la loi de 2017, dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, selon le passé judiciaire

Passé judiciaire	Confirmation	Suspension	Total général
Non condamnés	1	3	4
Condamnés	17	10	27
<b>Total général</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>31</b>

Compte tenu du faible nombre de cas dans lequel nous disposons à la fois de la décision urgente et la décision définitive, il est cependant difficile de se prononcer sur le caractère déterminant de la réponse urgente sur la décision définitive du Conseil. Nous pouvons néanmoins constater que dans le cadre d'une décision définitive, le Conseil du contentieux des étrangers ne semble pas confirmer plus souvent les décisions de l'Office relatives à une personne ayant fait l'objet de condamnations prises après 2017. Il sera cependant indispensable d'examiner, dans le cadre de l'analyse qualitative, les raisonnements du Conseil présentés à l'appui de ces décisions.

Tableau 56. Décisions définitives adoptées par le CCE à propos de mesures prises par l'OE après l'entrée en vigueur de la loi de 2017, selon le passé judiciaire

Passé judiciaire	Confirmation	Annulation	Suspension	Total général
Non condamnés	1	2	1	4
Condamnés	12	13	/	25
<b>Total général</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>29</b>

### Renseignement

Il est enfin indispensable de s'intéresser aux réponses du Conseil du contentieux des étrangers, en fonction de ce que la décision attaquée fait référence ou non aux informations fournies par l'un ou l'autre service de renseignement.

Dans un premier temps, il apparaît que sur l'ensemble de la période examinée, les taux de confirmation et de suspension/annulation restent équilibrés entre les décisions ne faisant pas appel au renseignement d'une part, et celles faisant appel à au moins un rapport du

renseignement d'autre part. Dans les deux cas, environ 60% des décisions de l'Office des étrangers apparaissent comme confirmées.

Tableau 57. Décisions du CCE en fonction de la présence de rapports des services de renseignement sur l'ensemble de la période

Rapports du renseignement	Confirmation	Annulation	Suspension	Total général
Pas de rapport(s) du renseignement	25 (61%)	11	5	41
Rapport(s) VSSE sans rapport(s) OCAM	11 (45,8%)	6	7	24
Rapport(s) OCAM sans rapport(s) VSSE	8 (66,7%)	4		12
Rapport(s) des deux services	16 (69,6%)	3	4	23
<b>Total général</b>	<b>60 (60%)</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>100</b>

Si, sur l'ensemble de la période examinée, la présence d'informations fournies par le renseignement ne semble pas entraîner davantage de confirmations définitives, le constat doit être plus nuancé après 2017. Les chiffres montrent en effet que la présence d'évaluations produites par l'OCAM (qui n'apparaissent dans les décisions de l'Office des étrangers qu'à partir de 2017), s'accompagne de taux plus élevés de confirmations de la décision de l'OE.

Tableau 58. Décisions du CCE en fonction de la présence de rapports des services de renseignement à partir de 2017

Rapports du renseignement	Confirmation	Annulation	Suspension	Annulation ou suspension	Total général
Pas de rapport(s) du renseignement	11 (47,8%)	9	3	12 (52,2%)	23
Rapport(s) VSSE sans rapport(s) OCAM	4 (25%)	5	7	12 (75%)	16
Rapport(s) OCAM sans rapport(s) VSSE	8 (66,7%)	4		4 (33,3%)	12
Rapport(s) des deux services	16 (69,6%)	3	4	7 (30,4%)	23
<b>Total général</b>	<b>39 (52,7%)</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>35 (47,3%)</b>	<b>74</b>

Ce résultat nous montre alors qu'à partir de 2017, les décisions de l'Office des étrangers dans lesquelles il est fait référence à au moins une évaluation de l'OCAM (conjuguée ou non à un rapport de la Sûreté de l'Etat), semblent un peu plus difficiles à contester efficacement devant le Conseil. Les tableaux suivants (59 et 60) montrent que c'est la procédure d'urgence et non la procédure classique qui est associée à ces taux plus élevés de rejet du recours en cas de référence unique, ou jointe à une référence à un rapport de la VSSE, à un rapport de l'OCAM.

Tableau 59. Décisions du CCE en fonction de la présence de rapports des services de renseignement à partir de 2017 dans le cadre de la procédure urgente

Rapports du renseignement	Confirmation (Rejet du recours)	Suspension	Total général
Pas de rapport(s) du renseignement	4 (57,1%)	3	7
Rapport(s) VSSE sans rapport(s) OCAM	2 (25%)	6	8
Rapport(s) OCAM sans rapport(s) VSSE	6 (100%)	/	6
Rapport(s) des deux services	11 (73,3%)	4	15
<b>Total général</b>	<b>23 (63,9%)</b>	<b>13</b>	<b>36</b>

Tableau 60. Décisions du CCE en fonction de la présence de rapports des services de renseignement à partir de 2017 dans le cadre de la procédure classique

<b>Rapports du renseignement</b>	<b>Confirmation</b>	<b>Annulation</b>	<b>Suspension</b>	<b>Total général</b>
Pas de rapport(s) du renseignement	7 (43,8%)	9	/	16
Rapport(s) VSSE sans rapport(s) OCAM	2 (25%)	5	1	8
Rapport(s) OCAM sans rapport(s) VSSE	2 (33,3%)	4	/	6
Rapport(s) des deux services	5 (62,5%)	3	/	8
<b>Total général</b>	<b>16 (42,1%)</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>38</b>

## **CHAPITRE 4 : Stigmate et dangerosité dans le traitement des étrangers « terro » – une analyse des manifestations de l'étiquette du terrorisme dans le cadre de l'application du droit des étrangers**

Si l'analyse quantitative des arrêts nous a permis de dégager certaines tendances dans la pratique de l'Office des étrangers et du Conseil du contentieux des étrangers, celle-ci comporte des limites importantes et ne rend que difficilement compte des rationalités qui sous-tendent les décisions examinées. Dans le cadre de la présente section, il s'agit par conséquent de mettre en lumière une série de constats issus d'une analyse « hybride » - une analyse de jurisprudence classique faisant suite à un début d'analyse thématique, comportant elle-même une utilité limitée dès lors qu'il s'agit de décisions de justice -, et ce notamment quant aux enjeux importants de terminologie, aux élargissements du champ d'application des mesures relatives au séjour, ainsi qu'aux sources d'information sollicitées par les instances en question.

Dans cette perspective, nous proposons d'envisager le terrorisme comme stigmate pénal, particulièrement en tant qu'il opère et est réaffirmé dans le cadre de l'application du droit des étrangers, dans le contexte et le prolongement de la lutte contre le terrorisme après 2015/2016. Dans un premier chapitre, nous explorons quelques manières dont l'étiquette du terrorisme se trouve directement opérationnalisée dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de fin de séjour et d'éloignement prises par l'Office des étrangers pour raisons d'ordre public et de sécurité nationale (A.). Nous entreprenons ensuite de mettre en évidence en quoi, dans le cadre d'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers, les motivations de l'Office des étrangers peuvent être difficiles à contester sur le plan de la légalité, en particulier dès lors qu'au sein de ses décisions s'actualise un discours à la fois stigmatisant et unificateur autour des valeurs de la société occidentale (B.). Nous nous intéressons, tout au long de ces chapitres, à la définition des notions d'ordre public et de sécurité nationale, à leurs contributions au renforcement du stigmate pénal dans le cadre de la mise en œuvre du droit des étrangers, mais aussi aux implications de ce stigmate en termes de respect des droits fondamentaux dans le cadre du contrôle de légalité de mesures mettant en cause le droit de séjour des personnes concernées.

### **A. Terrorisme et stigmate dans les décisions de fin de séjour et d'éloignement : la problématique des « raisons d'ordre public et de sécurité nationale »**

#### ***a. Stigmate, terrorisme et ordre public : éléments de conceptualisation***

Erving Goffman définit la notion de stigmate comme un attribut négatif affectant l'identité sociale de l'individu, qui émerge dans l'interaction et s'analyse en termes relationnels et contextuels. Auteur interactionniste, il perçoit en effet cet attribut comme une construction opérant à partir de catégories liées aux apparences physiques et appartenances sociales,

dévalorisant l'individu aux yeux de ses interlocuteurs<sup>51</sup>. Les auteurs du courant développent ainsi une réflexion autour de la déviance et l'identification sociale qui en émane. Goffman s'intéresse particulièrement au stigmaté « tribal » appliqué à l'ensemble de membres d'un même groupe social délimité par la nationalité, la race ou encore la religion, qui seront ainsi définis et socialement identifiés par leur appartenance à ce groupe, et supposés porter le même attribut négatif. D'abord un stigmaté moral, le stigmaté *pénal* peut alors également être défini comme une dimension du stigmaté tribal dont les effets se déploient sur l'ensemble du groupe concerné.

Sortant le stigmaté de sa dimension essentiellement individuelle, Bruce Link et Jo Phelan proposent le concept d'un stigmaté structurel intimement lié à l'exercice d'un pouvoir, qui serait le résultat de la convergence de quatre composantes indispensables.

*« In the first component, people distinguish and label human differences. In the second, dominant cultural beliefs link labeled persons to undesirable characteristics—to negative stereotypes. In the third, labeled persons are placed in distinct categories so as to accomplish some degree of separation of “us” from “them.” In the fourth, labeled persons experience status loss and discrimination that lead to unequal outcomes. Finally, stigmatization is entirely contingent on access to social, economic, and political power that allows the identification of differentness, the construction of stereotypes, the separation of labeled persons into distinct categories, and the full execution of disapproval, rejection, exclusion, and discrimination. Thus, we apply the term stigma when elements of labeling, stereotyping, separation, status loss, and discrimination co-occur in a power situation that allows the components of stigma to unfold. »<sup>52</sup>*

Dans cette optique, le stigmaté apparaît non pas comme quelque chose qui *donne lieu* à une discrimination, mais comme un ensemble d'attitudes et de conséquences parmi lesquelles les pratiques discriminatoires prennent une place déterminante. La perte de statut et la discrimination peuvent alors être vues comme des caractéristiques essentielles du stigmaté, la disqualification se faisant par le biais de personnes et institutions qui ont le pouvoir d'attribuer des étiquettes, de « certifier que les gens sont déviants, conformes, normaux ou anormaux »<sup>53</sup> et de provoquer la descente de la personne dans la stratification des statuts, jusqu'à la dépossession des droits à différents niveaux.

*« In our reasoning, when people are labeled, set apart, and linked to undesirable characteristics, a rationale is constructed for devaluing, rejecting, and excluding them. Thus, people are stigmatized when the fact that they are labeled, set apart, and linked to undesirable characteristics leads them to experience status loss and discrimination. »<sup>54</sup>*

La question du stigmaté en tant que concept interactionniste soulève alors également celle du « normal », résultat d'une construction sociale à partir de laquelle sera déterminée la déviance (comme écart à la norme). S'appuyant sur les écrits de Goffman, Clyde Plumauzille et Mathilde

<sup>51</sup> GOFFMAN, E., « Stigmaté. Les usages sociaux des handicaps. », Paris, 1975 (1<sup>re</sup> éd., *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Upper Saddle River, 1963).

<sup>52</sup> LINK, B. G., PHELAN, J. C., « Conceptualizing stigma », *Annual Review of Sociology* 27, 2001, p. 367.

<sup>53</sup> LACAZE, L. « La théorie de l'étiquetage modifiée, ou l'« analyse stigmatique » revisitée », *Nouvelle revue de psychosociologie*, vol. 5, no. 1, 2008, pp. 183-199.

<sup>54</sup> LINK, B. G., PHELAN, J. C., *Op.cit.*, p. 371.

Rossigneux-Méheust se sont plus récemment intéressés à la production et la gestion institutionnelle de catégories à partir desquelles se met en place une « politique de stigmatisation » essentielle à l'affirmation d'une autorité politique<sup>55</sup>. Selon les auteurs, l'approche institutionnelle du stigmate est intéressante en ce que les institutions « *proposent, dans le même temps, des instruments pour mesurer la norme qu'elles définissent, évaluent et réactualisent en permanence* », permettant de « *faire émerger des politiques de stigmatisation bornées dans le temps et dans l'espace, avec des groupes de stigmatisés définis par une pratique discursive permettant, par-delà la notion de catégorie de la différence, d'analyser ce qui constitue l'écart à la norme* ».

Dans le contexte français et à propos de la population pénitentiaire « radicalisée », Gilles Chantraine, David Scheer et Marie-Aude Depuiset avaient relevé dans les propos des sujets interrogés un « *renforcement de la radicalisation de certains détenus par une consolidation institutionnelle du stigmate* »<sup>56</sup> lié notamment à l'étiquette de « TIS » (terroriste islamiste), et plus particulièrement au placement en « QER » (Quartier d'évaluation de la radicalisation) dans les prisons françaises. Les pratiques d'application du droit par les acteurs judiciaires et pénitentiaires, mais aussi par les instances qui interviennent dans le prolongement des pratiques pénales (telles que l'Office des étrangers), apparaissent alors comme produisant la déviance dans les deux sens du terme : non seulement contribuent-elles à la construction institutionnelle d'un type de déviance particulier qu'est la radicalisation et le terrorisme islamiste – en définissant et redéfinissant, affirmant et réaffirmant la norme de référence, en ce compris à travers l'apparition de nouvelles formes d'écart – mais elles entraînent aussi un mécanisme de légitimation directe de l'étiquetage à partir du moment où les individus ciblés « se radicalisent » à la suite et en conséquence même de leur ciblage.

Un extrait du « Guide d'application de la Directive européenne 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme à l'intention des juges, des procureurs et des avocats » publié en 2020 par la Commission Internationale de Juristes, énonce dans une section intitulée « Restriction des libertés de circulation, d'expression, d'association, de réunion, des droits à la vie privée, à la vie familiale, et à la participation politique : but légitime, nécessité et proportionnalité », que « *[l]es magistrats du parquet devraient évaluer si le recours à des poursuites pour une infraction qui porte le stigmate particulier du terrorisme est justifié ou s'il est possible d'atteindre cet objectif légitime en engageant des poursuites pour une autre infraction, ou en adoptant d'autres mesures « moins intrusives » pour les droits d'individu que des poursuites pénales.* »

L'aspect éminemment constructiviste de cette approche interpelle en ce qu'elle met en évidence le détachement des catégories d'infraction de leur réalité « objective » au niveau de la criminalisation primaire, mais aussi les options qu'offre la criminalisation secondaire en termes non seulement d'opportunité des poursuites, mais aussi de qualification même des infractions commises. Elle souligne ainsi non seulement que les catégories d'infraction liées au terrorisme sont évolutives, mais signale aussi une prise de conscience quant à l'impact de la catégorisation secondaire sur les sujets catégorisés. Un raisonnement constructiviste similaire mais élargi peut être appliqué pour ce qui est de la mise en œuvre du droit par les instances telles que l'Office

<sup>55</sup> PLUMAUZILLE, C., ROSSIGNEUX-MÉHEUST M., « Le stigmate ou « La différence comme catégorie utile d'analyse historique », *Hypothèses*, 2014/1 (17), p. 220 ss.

<sup>56</sup> CHANTRAINE, G., SCHEER, D., DEPUISET, M.-A., « Enquête sociologique sur les “quartiers d'évaluation de la radicalisation” dans les prisons françaises. » [Rapport de recherche] CNRS. 2018. hal-02458977, p. 180 ss.

des étrangers, ce dernier ayant au demeurant été désigné comme produisant l'effet d'une « double peine »<sup>57</sup> tout en appliquant un droit administratif et non pénal. La nouvelle notion de « raisons d'ordre public et de sécurité nationale » suppose en effet un processus de qualification s'apparentant à une qualification pénale, mais comporte également un aspect préventif qui passe par le repérage de signes avant-coureurs d'une future infraction.

Dans un article traitant de la répression du terrorisme de l'ETA en Espagne, Adela Asua Batarrita et Maïté Alvarez Vizcaya avaient en 2006 évoqué l'idée de « *stigmat du dangereux* » dans le contexte d'un « *droit pénal de l'ennemi* » conceptualisé par Günther Jakobs, postulant notamment que « *l'interaction des moyens de communication et des discours politiques augmentent la séduction produite par des images de "combat" contre la délinquance et la diffusion de stéréotypes relatifs aux ennemis de la société.* »<sup>58</sup>. Cette image de « combat » est ce qui anime également la mise en œuvre de stratégies de lutte contre le terrorisme : en Belgique, la création de structures comme l'OCAM repose expressément sur l'affirmation d'un besoin d'élargir « l'arsenal » des armes au service du pouvoir politique, et le processus d'éloignement d'étrangers étiquetés « dangereux » apparaît lors de la réforme du droit des étrangers comme une pratique indispensable au rétablissement de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité nationale. La catégorie du « criminel étranger » qu'il s'agit d'écarter y est alors construite non pas tant à partir des infractions visées, mais à partir de ces images de combat qui placent un groupe entier d'individus dans la position d'ennemi non seulement d'une société définie, mais de la démocratie comme institution universelle, mettant en danger des ordres et des systèmes de valeurs supposés eux aussi universels. La punition qu'implique le traitement par le biais du droit des étrangers n'est alors pas a priori de nature pénale, et ce qui y est puni n'est pas en tant que tel l'infraction à la loi mais la mise en danger de valeurs et principes dont la condamnation pénale n'est désormais qu'un indicateur parmi d'autres (quoique jugé particulièrement fiable).

Si, de par l'insistance sur l'éloignement de *criminels* étrangers, une distinction implicite est faite entre criminels et non-criminels étrangers, ces deux catégories s'entremêlent à partir du moment où la loi officialise désormais l'éloignement en l'absence de toute condamnation. La catégorie du « criminel étranger » apparaît alors comme distincte du « criminel national » et bien plus large, bien que les contours en soient encore flous, et les limites par conséquent difficilement définissables. Elle repose essentiellement sur les notions d'ordre public et de

---

<sup>57</sup> L'opinion dissidente commune aux juges Costa, Zupanic et Türmen dans l'arrêt Cour eur. dr.h., Üner c. Pays-Bas (GC), 18 octobre 2006, exprime un désaccord avec le paragraphe 56 de la décision en question, qui considère « *qu'une décision de révoquer un permis de séjour et/ou de prononcer une mesure d'interdiction du territoire à l'égard d'un immigré de longue durée à la suite d'une infraction pénale qui a valu à l'intéressé une condamnation à une sanction pénale ne constitue pas une double peine, ni aux fins de l'article 4 du Protocole no 7 ni d'une manière plus générale.* ». Selon l'opinion dissidente des juges, il s'agit bien d'une « *double peine* », ou d'une « *peine discriminatoire qui est infligée à un étranger en plus de celle qui aurait frappé, pour les mêmes faits, un national. Nous ne sommes pas d'accord, écrivent-ils, avec l'affirmation, énoncée au paragraphe 56, suivant laquelle l'expulsion doit être considérée comme ayant un caractère préventif plus que punitif. Qu'elle soit décidée, comme ici, par voie de mesure administrative, ou au contraire par une juridiction pénale, une mesure de ce type, qui peut briser une vie, des vies, quand bien même elle n'aurait effet, comme ici (au moins en théorie), que pendant dix ans – ce qui est d'ailleurs une durée considérable –, est à nos yeux une sanction aussi lourde, peut-être plus lourde, qu'une peine d'emprisonnement, même plus longue mais non assortie d'une interdiction du territoire et d'une expulsion. C'est la raison pour laquelle certains Etats ne connaissent pas de telles sanctions spécifiques aux étrangers, et d'autres les ont récemment en grande partie supprimées (nous pensons à la France : voir les lois du 26 novembre 2003 et du 24 juillet 2006).* » (Point 17 de l'opinion dissidente).

<sup>58</sup> ASUA BATARRITA, A., ALVAREZ VIZCAYA, M., « La répression du terrorisme en Espagne », *Archives de politique criminelle*, 2006/1 (n° 28), p. 221 ss.

sécurité nationale qui ne font, contrairement aux infractions, pas l'objet d'une définition légale ou jurisprudentielle communément acceptée. Tirées des directives européennes, l'interprétation de ces notions émane en premier lieu de quelques lignes directrices données par les textes européens et la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. En l'absence de davantage de précision, et de par la nouvelle possibilité d'éloignement en l'absence de toute condamnation pénale, elles sont ainsi très largement laissées à l'appréciation des autorités appliquant les dispositions qui les contiennent. Malgré l'existence de catégories officielles d'infractions terroristes – qui sont par ailleurs elles-mêmes en constante évolution – les « raisons d'ordre public et de sécurité nationale » permettent alors l'émergence de pratiques de qualification ne relevant pas des catégories d'infractions définies par la loi, mais produisant néanmoins des effets juridiques bien réels et portant les caractéristiques d'une sanction.

Nous envisageons, en conséquence des éléments discutés, le stigmatisme comme une manifestation de pouvoir qui repose en premier lieu sur les définitions sociales et politiques d'une norme ou d'un ensemble de normes de référence, « socialement intéressées et moralement investies »<sup>59</sup>. Ces normes formalisent ainsi les attitudes et conduites désirables au sein d'une société donnée, qui peuvent cependant être définies par la négative à partir d'attitudes et de conduites, au contraire, indésirables. Seront étiquetés de déviants ceux qui, de par leur simple existence, leurs attitudes, croyances ou conduites, s'écartent de cet ensemble de normes. Ces individus feront ainsi l'objet d'une stéréotypisation et d'une catégorisation, entraînant finalement un traitement différentiel à toute une série de niveaux, individuels comme institutionnels. La norme de référence est par ailleurs vue comme évolutive, et les formes qu'elle prend – loi ou catégorie officielle de qualification (infraction), catégories politiques, ou encore normes de conduite propres à un milieu particulier (ex. prison) – variables. Dans le cas particulier du terrorisme, l'étiquette attribuée aux personnes qui s'y trouvent associées semble alors se démarquer en ce qu'elle ne traduit pas un simple « écart » aux normes de référence définies, mais est supposée impliquer une mise en danger directe de celles-ci. En effet, les nouvelles dispositions du droit des étrangers qui reposent sur la notion de « raisons d'ordre public et de sécurité nationale », visent à écarter le danger que représentent les personnes étiquetées terroristes, à l'égard des normes et valeurs réputées régir notre société. Dans la section qui suit, nous nous efforcerons par conséquent d'examiner comment l'Office des étrangers définit et réaffirme la norme de référence à partir de l'ordre public et de la sécurité nationale et les valeurs démocratiques, et contribue à la stigmatisation de cette catégorie d'étrangers non seulement en confirmant la dimension de danger que comprend l'étiquette du terrorisme, mais aussi en soumettant celle-ci à un traitement différentiel légitimé directement par cette dimension.

***b. « Etiquette » et « stigmatisme » du terrorisme : quelles opérationnalisations dans le cadre du retrait de séjour et de l'éloignement ?***

---

<sup>59</sup> BRION, F., TULKENS, F., « Conflit de culture et délinquance. Interroger l'évidence. », *Déviance et société*, 1998 - Vol. 22-N°3, p. 244 ss.

*i. L'objet « menace » dans les décisions de l'Office des étrangers*

Malgré les garanties procédurales dont le législateur promet d'assortir le nouveau mécanisme d'éloignement<sup>60</sup>, de nombreux chercheurs s'interrogent encore sur la capacité du dispositif à assurer la protection effective des droits des étrangers visés. En effet, comme ci-dessus évoqué, l'interprétation des notions d'ordre public et de sécurité nationale qui dictent les conditions de sa mise en œuvre, est très largement confiée aux autorités décisionnaires, leur accordant une marge d'appréciation considérable. De plus, comme le relève Christelle Macq, même si les mesures appliquées par ces autorités sont de nature administrative, elles revêtent également un caractère punitif que la justice européenne refuse encore de leur reconnaître<sup>61</sup>. Les étrangers visés par les mesures en question se trouvent ainsi privés des garanties (plus strictes) applicables en matière pénale, de sorte que la marge de manœuvre réservée aux autorités administratives en la matière est bien plus large que celle accordée au juge pénal<sup>62</sup>.

En opposition avec la notion d'« atteinte » auparavant en vigueur, cette nouvelle notion de « raisons d'ordre public et de sécurité nationale » donne alors lieu à une construction de la déviance liée au terrorisme essentiellement basée sur l'idée de la « menace » que celle-ci représente à l'égard de notre société. Celle-ci est envisagée sur un mode relationnel liant deux axes principaux autour desquels s'articulent les décisions de l'Office – à savoir *ce qui constitue une menace* d'une part, et *ce qui est menacé* (et qui doit donc être protégé) d'autre part.

*Le sujet menacé*

Si le sujet menacé se décline dans un premier temps en deux sous-catégories constituées par les institutions<sup>63</sup> (« Démocratie », « Etat de droit ») d'une part et par les valeurs et intérêts associés à la société belge/occidentale d'autre part, nous nous apercevons rapidement que ces valeurs et intérêts apparaissent eux-mêmes comme des entités à part entière, ou du moins comme des *systèmes* de valeurs bien définis caractérisés par une cohérence et jouissant d'une reconnaissance universelle. Tel est le cas de l'« *ordre public* » : peu définie, cette notion apparaît pourtant dans les appréciations de l'Office des étrangers comme une évidence, faisant l'objet d'un consensus universel et ne nécessitant ainsi pas de précision particulière. Il en est de même, dans une dimension étatique, des « *intérêts fondamentaux de la société belge* », des « *intérêts de l'Etat (et de sa collectivité)* » ou encore, dans une dimension internationale, voire universelle, des « *intérêts des sociétés occidentales* » ou des « *valeurs européennes* ». De la même manière, les références au concept de sécurité s'étendent de la « *sécurité nationale (du Royaume)* » et la « *sécurité de l'Etat* » vers un concept plus large de « *sécurité publique* », et enfin vers la « *paix et la sécurité internationales* ». Malgré un relatif manque de définitions

<sup>60</sup> Lors des débats parlementaires, Theo Francken assure qu'un équilibre a été trouvé entre la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale d'une part, et la protection des droits fondamentaux des personnes concernées d'autre part. Voir par exemple : Projet de loi, Doc. 54/2215/003 du 3 février 2017, p. 4.

<sup>61</sup> Cour eur. dr.h., Üner c. Pays-Bas (GC), 18 octobre 2006.

<sup>62</sup> MACQ, C., Op.cit., p. 214. A titre d'exemple, le droit à un procès équitable protégé par l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme est ainsi jugé inapplicable aux décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers, car il s'agit selon son interprétation de mesures préventives et non punitives.

<sup>63</sup> « Institution » étant entendue ici au sens d'une « norme ou pratique socialement sanctionnée, qui a valeur officielle », Dictionnaire Larousse, <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/institution/43444>

communément acceptées ou données par l'Office, toutes ces notions apparaissent dans ses actes comme des entités délimitées et définies.

Sont également mentionnées les « *valeurs fondamentales* » ou les « *intérêts fondamentaux* » des sociétés *démocratiques*, qui diffèrent toutefois des précédentes en ce que la « *démocratie* » en elle-même fait en effet l'objet d'une définition largement acceptée, et les intérêts qui y sont liés apparaissent de ce fait plus clairement.

### *Le sujet menaçant*

Le sujet menaçant constitue quant à lui de loin la catégorie la plus étoffée et diversifiée : on y trouve à la fois les régimes, institutions et groupements identifiés, les actes ou actes manqués, mais aussi les idées et idéologies qui y sont associées. Ces catégories se déclinent elles-mêmes en sous-catégories qui s'organisent selon les qualifications « officielles » (groupes reconnus, catégories d'infractions) et non-officielles (opérées en quelque sorte ad-hoc dans le cadre des décisions de l'Office) et par conséquent sujettes à l'arbitraire.

S'il est fréquemment fait mention de groupes et institutions précisément identifiés tels que Al-Quaeda, Jahbat al Nusra ou Sharia4Belgium, l'Office des étrangers évoquera également des régimes et milieux à la définition et au contenu bien plus flou. Il parlera ainsi de « *milieu extrémiste* » ou « *extrêmement radical* », tout comme de « *groupes salafistes* » ou de « *groupements salafistes terroristes* ».

Pour ce qui est des actes ou actes manqués, au-delà des infractions (qualifications légales), les éléments relevés peuvent être classés en quatre catégories : les actes non qualifiés (ou faisant l'objet d'une qualification non-légale), les actes manqués, les risques et tentatives, ainsi que les rôles joués par les personnes impliquées. Si certaines qualifications sont donc directement reprises des dossiers judiciaires des intéressés et correspondent directement à des infractions ayant donné lieu à une condamnation pénale, d'autres ne font qu'emprunter au vocabulaire pénal, mais y ajoutent également une dimension politique et prédictive en se référant notamment aux écrits des services de renseignement et d'évaluation de la menace. Elles recourent d'une part, au vocabulaire politique de la lutte contre le terrorisme – « *discours et comportements radicaux* », « *discours extrémiste* », « *terreur* », « *contact avec des personnes radicalisées* », « *aide aux djihadistes* » - associé aux antécédents judiciaires et à la persistance dans la délinquance dont il est déduit un risque de commission de nouvelles infractions (« *actes concrets* », « *faits graves* », « *passages en prison* », « *risque de récidive* »). Elles lient d'autre part, des actes de pratique religieuse plus ou moins orthodoxe tels que les chants ou récitations coraniques, la prière ou encore ce qui est vu comme des « *propos virulents* », directement à des intentions et actes de nuisance comme la déstabilisation, l'intimidation et l'endoctrinement (« *tentative de radicalisation* », « *militantisme extrémiste* », « *propagation d'idéaux* », « *influence* », « *contamination* ») et aux éventualités néfastes que constituent les départs vers les zones de combat (« *intention* »/« *risque* » de départ, « *candidat au départ* »). Les actes « manqués » tels que d'une part, la mauvaise ou non-intégration dans la société belge et d'autre part, tous les « manques » relevés dans le chef des étrangers concernés – *manque d'amendement, d'autocritique, de probité, de sincérité* – viennent en renfort à ces qualifications relativement étendues et dénuées de la précision qui caractérise le processus pénal.

Nous faisons ensuite la différence entre « idées » et « idéologies » en ce que la première catégorie fait référence aux idées, opinions et modes de pensée en général, alors que la deuxième en distingue les lois ou doctrines définies (« *Islam (radical)* », « *charia* », « *quiétisme* », « *wahabisme* ») ou systèmes d'idées organisés et relativement reconnus (« *parallélisme* », « *puritanisme (radical)* », « *isolationnisme* », « *djihadisme* »). Une différence est ainsi également faite, à titre d'exemple, entre « *pensée salafiste* » et « *mouvance salafiste* ». Les éléments de la première catégorie sont alors largement caractérisés par un vocabulaire des extrêmes, mais rarement par une précision ou un fondement juridique des notions employées. On y évoque ainsi tout ce qui est radical (voire « *ultra-radical* ») – *opinions, positions, idéologie, convictions, scène islamique, thèses islamistes, vision salafiste radicales* – et ce qui relève d'un « *terreau idéologique* » rigoriste – « *orthodoxie* », « *islam rigoriste* », « *lecture rigoureuse* », « *engagement profond* », « *fanatisme* » - perçu comme produisant inéluctablement une « *vocation terroriste* ».

### *La menace comme élément de stigmatisation*

Les raisons d'ordre public et de sécurité nationale ne se réfèrent cependant qu'indirectement à ce sujet menaçant en lui-même. Elles émanent en premier lieu des constructions discursives de la relation entre menaçant et menacé, relation qui s'exprime d'abord par une série de sentiments négatifs du premier envers le deuxième (« *ressentiment* », « *détestation* », « *intolérance* », « *mépris* », « *anti-occidental* », « *anti-démocratique* »), et passe par les différentes déclinaisons superlatives du danger et de la menace (« *positions dangereuses* », « *danger réel, actuel et grave* », « *danger permanent* », « *danger impérieux* », « *danger très grave* », « *présence dangereuse* », « *menace extrémiste* », « *menace terroriste* », « *menace sévère* », « *très sérieuse menace* », « *menace impérieuse* »).

Ensemble, les deux sujets menaçant et menacé semblent en effet donner lieu à une définition certes évolutive mais portant essentiellement les mêmes caractéristiques, d'une série de normes de référence liées d'abord à la religion et les formes de pratique et modes de vies définis comme « *normaux* » ou « *sains* ». Elles posent ensuite la démocratie et les « *valeurs* » qui sont réputées y être attachées comme la forme normale et désirable d'exercice du pouvoir. Elles conçoivent enfin la conduite et la forme d'expression normale des étrangers face à cet exercice du pouvoir comme une acceptation sans équivoque de tous ses aspects, qu'ils soient par ailleurs remis en question ou non par des groupes et catégories de personnes autres que celles associées au terrorisme. Au-delà d'un écart à ces normes de référence, c'est alors la remise en question passive (sous la forme par exemple de pratiques religieuses orthodoxes) ou active (sous la forme d'une contestation des valeurs démocratiques) de celles-ci qui génère un étiquetage extensif de toute une catégorie de personnes qui seront définies comme « *terroristes* ». Réputée empiéter sur les formes d'exercice normales de la vie sociale, religieuse et politique – qui résument alors essentiellement notre compréhension de ce que couvre la notion d'« *ordre public* » -, cette catégorie de personnes sera alors progressivement construite comme une menace à l'égard de tous ceux qui ne partagent pas cette étiquette. Au-delà de la distinction qu'elle opère entre un « *nous* » et un « *eux* »<sup>64</sup> bien délimités par les divergences idéologiques et intentions qui les

<sup>64</sup> LINK, B. G., PHELAN, J. C., Op.cit., p. 8.

caractérisent, l'étiquette du terrorisme comporte alors une dimension active (« menace actuelle ») qui suppose une vigilance constante, une action rapide et une méfiance future.

En ce qu'il prononce la mise à l'écart de l'individu étiqueté terroriste, présentée comme mesure non seulement appropriée mais nécessaire au regard de la menace qui pèse sur la société, le moment de la décision de retirer le droit au séjour est alors déterminant en ce qu'il met directement en action cette étiquette et les attitudes défensives qui y sont attachées. Il se présente comme réponse à un besoin d'action (réaction et pro-action) de défense et de protection (« *sauvegarde de la sécurité nationale* », « *défense de l'ordre* », « *prévention des infractions pénales* »), les mesures ainsi prises étaient vues comme nécessaires et par conséquent légitimes (« *but légitime poursuivi* », « *mesure appropriée* », « *besoin social impérieux* », « *mesure nécessaire* »). Dans la mesure où elles visent à lutter contre des positions et attitudes « *incontestablement dangereuses* » pour le sujet menacé, les nouvelles dispositions à visée préventive introduites par la réforme du droit des étrangers de 2017, rendent ainsi possible une pénalisation indirecte mais non moins effective des idées et modes de pensée attribuées à un sujet menaçant perçu et présenté comme entité homogène, ses « membres » étant réduits à leur seule adhérence à celle-ci. Dans la mesure où cette adhérence constituera, de par sa nature, quasi-automatiquement des raisons d'ordre public et de sécurité nationale, la procédure d'éloignement peut désormais intervenir là où le système pénal n'a pas ou n'a plus de moyen d'action, produisant une série d'effets directs non seulement sur l'identité sociale des personnes concernées, mais aussi sur l'exercice efficace de leurs droits.

ii. *Les associations automatiques de faits de terrorisme à des « raisons d'ordre public et de sécurité nationale »*

Comme le soulève le rapport 2020 du Comité T, rien ne permet de déterminer avec certitude ce que recouvrent ces notions d'ordre public et de sécurité nationale qui donnent désormais à l'Office des étrangers le pouvoir de prendre des décisions pourtant lourdes de conséquences « *sur la base d'appréciations subjectives et hypothétiques plutôt qu'objectives et réelles* »<sup>65</sup>. Le recours aux critères de réalité, d'actualité et de caractère suffisamment grave de la menace pour apprécier notamment la notion d'ordre public, conformément à la loi et à la jurisprudence européenne, n'est pas de nature à remédier au flou de ces notions et à la marge d'appréciation qu'elles accordent aux autorités. Le nouvel article 23 de la loi du 15 décembre 1980<sup>66</sup> énonce par exemple que « *[l]e comportement de l'intéressé doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* », « *[d]es justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale* » ne pouvant être retenues. Il est cependant important de relever que les cas individuels sont évalués à l'aide notamment des notions d'ordre public et de sécurité nationale qui, à la lumière des rationalités de la réforme de 2017 et en l'absence de définition précise, s'apparentent à des instruments de prévention généralisée ou généralisable pour des catégories particulières d'individus.

Si la loi exige notamment la recherche du caractère « *réel* » et « *actuel* » de la menace, ces expressions sont trompeuses car en réalité destinées à pointer dans le présent une potentialité

<sup>65</sup> C.C., 18 juillet 2019, arrêt n° 112/2019, B.14.2., cité par le Rapport 2020 du Comité T, p. 49.

<sup>66</sup> L'article 23 se rapporte aux décisions relatives aux ressortissants de pays tiers admis ou autorisés au séjour pour une durée limitée ou illimitée, réglées par les articles 21 et 22 de la même loi.

future, tout en ayant recours au passé en la forme notamment des attitudes et actes posés par l'intéressé. Dans son article 44quinquies, §2, elle va jusqu'à parler d'un « *risque de dangerosité* », dédoublant ainsi les potentialités que les autorités doivent relever dans les parcours individuels qui se présentent à elles. Ce qu'elle confie à l'Office des étrangers est par conséquent une tâche extrêmement délicate au regard des droits fondamentaux qu'il ne peut en principe accomplir d'une part, sans recourir à tous les indices mis à sa disposition, le cas échéant, à travers les condamnations pénales de l'intéressé et d'autre part, sans le concours de services spécialisés lui fournissant les informations nécessaires à l'appréciation de ces critères.

### *Une nouvelle considération des condamnations*

Contrairement à ce qui peut être attendu à la suite de la réforme de 2017, ce que nous constatons dans le cadre des arrêts comportant un élément terrorisme n'est pas une augmentation du nombre d'éloignements ordonnés en l'absence de toute condamnation pénale. Au contraire, en 2018, rares sont les arrêts qui se prononcent sur une décision dans laquelle l'Office n'aurait *pas* basé son appréciation de l'existence de raisons d'ordre public ou de sécurité nationale – au moins en partie – sur une condamnation, et en particulier sur une condamnation pour faits de terrorisme. Nous constatons en effet pour l'ensemble de nos arrêts que plus de 75% des mesures qui font l'objet d'un contrôle par le Conseil dans le cadre des arrêts examinés, concernent une personne ayant à son compte une ou plusieurs condamnations pénales, plus de 85% de ces personnes ayant été condamnées pour des faits de terrorisme.

Avant toute chose, il convient alors de relever qu'en dépit de l'ancienne formulation, la prise d'une décision d'éloignement pour raisons d'ordre public ou de sécurité nationale à l'égard d'une personne soupçonnée de mais non condamnée pour faits de terrorisme n'était pas une pratique étrangère pour l'Office avant 2017<sup>67</sup>. S'il existe en effet quelques exemples d'éloignement basés sur l'évaluation de soupçons pesant sur l'individu et n'ayant pas donné lieu à une condamnation, la réforme du 24 février 2017 vient définitivement légaliser cette pratique et ainsi étendre l'étiquette du terrorisme tel qu'il peut opérer dans le cadre des procédures d'éloignement, aux étrangers n'ayant jamais fait l'objet de condamnations (même pour des faits de droit commun).

Si une condamnation n'est pas nécessaire pour adopter à l'égard d'un individu une mesure de retrait de séjour ou d'éloignement, il n'en demeure pas moins que celle-ci reste pour l'Office un indicateur fort et fiable de la dangerosité de l'individu. L'article 23 précité dispose à son second paragraphe qu'il est « *tenu compte, lors de la prise de décision, de la gravité ou de la nature de l'infraction à l'ordre public ou à la sécurité nationale [que l'intéressé] a commise, ou du danger qu'il représente ainsi que de la durée de son séjour dans le Royaume* », faisant des condamnations l'un des éléments principaux au sein de la motivation des décisions de fin

---

<sup>67</sup> A titre d'exemple, dans son arrêt n°177.002 rendu le 27 octobre 2016, le Conseil avait examiné et *in fine* rejeté un recours introduit par un ressortissant de l'Union européenne, à l'encontre d'un arrêté royal d'expulsion pris en mars de la même année pour raisons graves de sécurité nationale sur le fondement des articles 20, 21 et 45 de la loi du 15 décembre 1980, considérant notamment que « *la présomption d'innocence n'empêche pas la partie défenderesse d'adopter, sur la base ou à la suite d'un examen propre, une position quant à des faits qui n'ont pas encore entraîné une condamnation pénale* ». Il avait à ce moment déjà jugé que le comportement personnel du requérant pouvait « *être mis en cause sur la base d'autres éléments que le prononcé d'une sanction pénale, tels que le caractère nuisible ou la dangerosité du comportement du destinataire de la mesure d'expulsion, pour peu que ces éléments soient adéquatement motivés.* », Arrêt CCE n°177.002 du 27 octobre 2016, p. 26.

de séjour pour raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, de ressortissants de pays tiers. Ainsi, le cas échéant, une liste détaillée des condamnations antérieures, remontant dans les cas des étrangers en long séjour sur le territoire jusqu'aux faits commis pendant l'adolescence, est systématiquement présente dans les motivations de l'Office des étrangers.

De plus, si la jurisprudence de la CJUE prévoit que l'Office des étrangers ne peut fonder l'éloignement d'un individu sur la simple existence de condamnations pénales, sauf dans le cas où « *les circonstances qui ont donné lieu à [ces condamnations] font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public* »<sup>68</sup>, ce dernier considère qu'en présence d'une condamnation pour faits terroristes, « *la gravité et la réalité de la menace que son comportement représente pour l'ordre public ou la sécurité nationale sont avérées par la nature des faits commis* ». Dans une décision de fin de séjour prise le 6 juillet 2017<sup>69</sup> fondée sur les articles 44 bis, §2 et 62 §1, de la loi du 15 décembre 1980, l'Office se réfère entre autres à un jugement du Tribunal correctionnel de Bruxelles du 21 mai 2014 qui avait considéré que « *la participation de chacun des prévenus, si minime fût-elle, aux activités d'un groupe terroriste qui sème la mort, a des conséquences concrètes irréversibles sur des vies humaines et notamment à l'égard d'enfants* », pour retenir cette conclusion<sup>70</sup>.

Dans certains cas, les faits de terrorisme commis sont considérés comme témoignant d'une non-intégration, dont il résulte (entre autres) aux yeux de l'Office des étrangers que l'attitude de la personne est dangereuse.

*« En ce qui concerne votre intégration sociale et culturelle, il résulte que les faits pour lesquels vous avez été condamné sont d'une extrême gravité. Vous avez activement pris part à la diffusion de la propagande djihadiste provenant des organes de communication directement rattachés à des groupements terroristes actifs, et plus particulièrement au groupe E.I., qui est classé comme organisation terroriste par de nombreux Etats et accusé par les Nations Unies, la Ligue arabe, les Etats-Unis et l'Union européenne d'être responsable de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de nettoyage ethnique et de génocide. Vous avez prouvé que vous n'adhérez pas aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques et que vous n'êtes pas intégré culturellement sur le territoire.*

*Il résulte de ce qui précède que votre attitude est incontestablement dangereuse pour notre système politique : les actes commis sont avérés et s'inscrivent dans une mouvance ayant pour but de menacer les valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Le terrorisme fait de plus peser une lourde hypothèque sur la démocratie, la société civile et l'Etat de droit »<sup>71</sup>*

<sup>68</sup> CJCE, 31 janvier 2006, aff. C-503/03, Commission des Communautés européennes c/ Royaume d'Espagne.

<sup>69</sup> Examinée dans le cadre de l'arrêt CCE n°204.203 du 24 mai 2018.

<sup>70</sup> Ibid., « *Il ressort suffisamment de ce qui précède que la gravité et la réalité de la menace que votre comportement représentent [sic] pour l'ordre public ou la sécurité nationale sont avérées par la nature des faits commis. Par votre comportement personnel, vous avez porté atteinte à l'ordre public et représentez un danger permanent pour la sécurité nationale. Votre présence dans le pays constitue une menace grave, réelle et actuelle, affectant un intérêt fondamental de la société belge et votre présence dans le pays est jugée dangereuse.* »

<sup>71</sup> Ibid.

Le constat de présence de faits de terrorisme appelle alors une formule constante (reprise ci-dessus), rappelée quasi-invariablement par l'Office des étrangers, au terme de laquelle il conclut généralement que

*« Par son comportement personnel, [l'intéressé] a porté une atteinte grave à l'ordre public et à la sécurité nationale et sa présence dans le pays constitue sans aucun doute une menace grave, réelle et actuelle, affectant un intérêt fondamental de la société belge. »*<sup>72</sup>.

Dans le cas de condamnations pour terrorisme, il semble ainsi que les circonstances y ayant donné lieu sont ainsi automatiquement considérées comme faisant apparaître l'existence d'un comportement personnel constitutif d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, de sorte que la démonstration de ces circonstances se trouve absorbée par la qualification même des faits commis. L'Office conclut alors que *« la gravité et la réalité de la menace que [le] comportement représente pour l'ordre public ou la sécurité nationale sont avérées par la nature des faits commis »*<sup>73</sup>.

Dans beaucoup de cas, le faisceau d'indices requis par la loi est alors en réalité composé par différents aspects d'un même élément – à savoir la ou les condamnations pénales -, facilitant grandement le travail de l'Office des étrangers. En présence de plusieurs condamnations, a fortiori si celles-ci s'étalent dans le temps, ce dernier considère par ailleurs que le comportement dangereux du requérant s'inscrit dans la durée, de sorte qu'il confirme le risque de récidive et donc l'existence d'une menace future dans le chef de ce dernier. Ainsi, le Conseil a considéré dans un arrêt n°214.639 que l'Office avait *« en effet procédé en l'espèce à une analyse du caractère exceptionnel de la menace d'atteinte à la sécurité publique, en raison du comportement de la partie requérante (...) en tenant compte des peines encourues, de son degré d'implication dans l'activité criminelle, de l'ampleur du préjudice et de sa tendance à la récidive »*<sup>74</sup>.

Dès lors que le législateur a lui-même entendu rendre plus rapide et plus efficace la procédure d'éloignement des étrangers soupçonnés de ou condamnés pour faits de terrorisme, il apparaît en effet que l'exercice d'appréciation de la menace à l'ordre public et à la sécurité nationale est généralement éludé à partir du moment où des appartenances ou agissements terroristes peuvent être invoqués, de sorte que terrorisme et menace deviennent synonymes. La formulation récurrente de l'Office des étrangers selon laquelle *« il s'agit d'une attitude incontestablement dangereuse envers notre système politique : qu'en effet, les actes commis sont avérés et s'inscrivent dans une mouvance ayant pour but de menacer les valeurs fondamentales des sociétés démocratiques; que le terrorisme fait peser par conséquent une lourde hypothèque sur la démocratie, la société civile et l'Etat de droit; qu'il importe de lutter contre les menaces qu'il fait peser sur la paix: et la sécurité internationale; »*, et en particulier l'utilisation systématique du mot *« incontestable »*, témoigne en effet de cette automaticité. Dans le cadre d'une procédure d'éloignement, l'identité du condamné se trouve ainsi réduite à son seul statut de terroriste, présenté et consolidé non seulement comme intrinsèquement incompatible avec une existence occidentale, mais aussi et surtout dangereux à l'égard de celle-ci. Les formules

<sup>72</sup> Voir par exemple arrêts CCE n°214.051 et n°214.065 du 14 décembre 2018, respectivement pp. 6-7 et 4.

<sup>73</sup> Voir par exemple : Office des étrangers, décision de fin de séjour prise le 6 juillet 2017, fondée sur les articles 44 bis, §2 et 62 §1, de la loi du 15 décembre 1980, examinée dans le cadre de l'arrêt CCE n°204.203 du 24 mai 2018.

<sup>74</sup> Arrêt CCE n°214.639 du 30 décembre 2018, p. 17.

précitées sont alors non seulement symptomatiques de cet automatisme du stigmat, mais viennent en même temps l'appuyer en invoquant les valeurs fondamentales de la société, la paix et la démocratie.

### *Une nouvelle place au renseignement*

En dépit d'une utilisation importante des condamnations comme indices de la menace, nous remarquons que l'Office des étrangers recourt à partir de 2017 de plus en plus souvent aux informations produites par les services de renseignement (notamment la Sûreté de l'Etat et l'OCAM) pour étayer son appréciation. A notre sens, cette tendance fait justement écho à l'extension du champ d'application des mesures de retrait de séjour et d'éloignement dont découle une transformation fondamentale de la mission de l'Office, qui est amené non plus à constater l'existence d'une atteinte avérée à l'ordre public – si incertaine que soit la définition de cette notion – mais également à évaluer, à l'aide de différents indicateurs aussi inaptes les uns que les autres à prédire l'avenir, la *menace* que constitue la présence d'un individu sur le territoire national. Ainsi, les notes et rapports de renseignement se veulent révélateurs de tendances et d'attitudes, et leur utilisation participe avant tout d'une ambition préventive qui émane en premier lieu des missions des services qui les produisent. Alors que les rapports de l'OCAM sont fréquemment cités pour mettre en lumière les marques de la non-intégration, le comportement nuisible ou encore la dangerosité future de l'individu, la provenance des informations auxquelles il se réfère reste souvent inconnue, et l'accès à ses dossiers s'avère particulièrement difficile pour les étrangers ayant des liens présumés ou avérés avec le terrorisme.

Il en va de même s'agissant du recours à des informations émanant du renseignement pénitentiaire. Il apparaît en effet que l'Office fait fréquemment référence à des éléments tels que les fréquentations d'un individu en prison pour évaluer son potentiel dangereux, mais aussi les visites reçues de la part de membres de famille, pour apprécier notamment la réalité et l'intensité de sa vie familiale. Ainsi, il détaille par exemple dans la décision examinée par l'arrêt n°223.434 précité, le nombre de visites reçues par l'intéressé depuis son incarcération, et retient notamment que « *[q]uant à vos enfants, seule [B. O.] vient vous rendre visite. Depuis votre incarcération en octobre 2014, celle-ci n'est cependant venue qu'à 6 reprises. Votre soeur [B. A.] est également venue vous rendre visite et ce seulement à deux reprises.* »<sup>75</sup>

Si le registre des visites en prison est souvent transmis à l'Office par l'étranger lui-même dans le cadre de son droit d'être entendu, certaines décisions font apparaître que les informations quant au comportement ou encore les fréquentations de l'individu pendant son incarcération, proviennent de la Sûreté de l'Etat. Une décision de l'Office s'appuie ainsi par exemple sur une note de la Sûreté de l'Etat énonçant ce qui suit.

*« En prison, entre le 09.05.2016 et le 08.05.2018, il a voulu maintenir ou initier des contacts (à tout le moins indirects) avec des individus connus dans le contexte de l'islamisme radical / terroriste [...] [Le requérant] semble fort influençable et ne respecte pas certaines conditions du sursis probatoire de 5 ans (s'abstenir de tout contact avec des condamnés terroristes et s'abstenir de consulter tout site internet ou*

<sup>75</sup> Motivation citée dans l'arrêt CCE n°223.434 du 28 juin 2019, p. 5.

*toute page relevant de la propagande terroriste[)]. Il pourrait basculer à nouveau dans l'extrémisme violent, s'il fréquente les mauvaises personnes. »<sup>76</sup>*

La provenance de ces informations n'est cependant pas précisée de manière systématique dans la motivation des décisions. Ainsi, alors que la liste des visites en prison n'est pas mentionnée parmi les documents transmis par l'intéressé dans le cadre d'une décision de fin de séjour prise en application de l'article 44bis, §2 de la loi du 15 décembre 1980, l'Office des étrangers considère que, « [a]u vu de la liste de vos visites en prison, aucun membre de votre famille n'est venu vous voir depuis votre incarcération en octobre 2015, si ce n'est votre neveu, à savoir [E.Y. Y.], venu à une seule reprise le 21 octobre 2015. Votre lien de parenté n'est cependant pas établi. Il n'y a d'ailleurs aucune demande de permission de visites pour les membres de votre famille. »<sup>77</sup> Les informations ainsi récoltées et analysées servent alors non seulement à évaluer directement le potentiel dangereux de la personne, mais aussi à démontrer que leur présence sur le territoire n'est ni désirée ni indispensable. D'autres éléments, comme des actes ou actes manqués liés notamment à la situation administrative des étrangers visés, vont à leur tour consolider la perception de leur caractère intrinsèquement malhonnête et affecter durablement la crédibilité de ces derniers. A titre d'exemple, le fait de ne pas avoir interjeté appel d'une décision de justice le condamnant, de peur de se voir infliger une peine plus lourde<sup>78</sup>, est jugé révélateur de la malhonnêteté du requérant quant à l'intensité de sa participation aux faits qui lui sont imputés. De la même manière, le fait de ne pas avoir introduit de démarches de régularisation suite à son mariage avec une Belge, est traduit par les autorités comme ne témoignant pas d'un attachement à la Belgique, malgré les affirmations du requérant, né et ayant vécu toute sa vie en Belgique<sup>79</sup>. Le fait de ne pas avoir « *jugé utile d'introduire une demande de protection internationale* » atteste quant à lui, contrairement aux déclarations du requérant, de l'absence de véritable crainte dans son chef de traitements inhumains et dégradants en cas de retour au pays d'origine.

Si les évaluations de l'OCAM doivent en effet démontrer certaines tendances, nous remarquons cependant que les évolutions positives dont elles peuvent rendre compte sont d'ordinaire traitées avec méfiance par l'Office. Il semble en effet que l'intervention de l'Organe revêt en elle-même un caractère stigmatisant, de sorte que les étrangers en ayant fait l'objet se trouvent automatiquement pris dans un piège dont il devient très difficile de s'échapper. Dans le cadre d'une décision de refus de séjour de descendant à charge d'une Belge, l'Office avait par exemple considéré comme l'un des quatre indicateurs principaux de la présence de raisons impérieuses de sécurité nationale relevés, « *le fait que l'OCAM considère [l'intéressé] toujours comme une menace de niveau 2 pour la société* »<sup>80</sup>, alors même que ce niveau se traduit par une menace « *peu vraisemblable* », et que dans ce cas particulier, il s'agit d'une évolution positive notable également confirmée par les services psychosociaux ayant suivi l'intéressé en prison<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Motivation citée dans l'arrêt CCE n°226.761 du 16 septembre 2019, p. 4.

<sup>77</sup> Motivation citée dans l'arrêt CCE n°228.227 du 29 octobre 2019, p. 5.

<sup>78</sup> Voir par exemple l'arrêt CCE n°208.554 du 3 septembre 2018.

<sup>79</sup> Voir l'arrêt CCE n°230.778 du 23 décembre 2019.

<sup>80</sup> Arrêt CCE n°226.761 du 26 septembre 2019, p. 5.

<sup>81</sup> Ibid. Un extrait du rapport des services psychosociaux énonce par exemple que « *l'impression générale est que [le requérant] semble vouloir montrer sa bonne volonté dans le cadre d'une réinsertion. Il souhaite vivre auprès de sa famille, et trouver une voie professionnelle qui lui conviendrait. Il semble avoir pris conscience de certains facteurs qui l'ont amené à commettre des faits de radicalisme, et exprime l'importance pour lui d'être soutenu tant dans l'élaboration de ses projets, que dans l'apprentissage d'une vie en société plus épanouie.* », p. 9. Voir également l'arrêt CCE n°214.051 du 14 décembre 2018.

Ce qui est alors relevé par l'Office n'est pas l'amélioration notée par les intervenants, mais l'intervention persistante du renseignement à son sujet.

En se donnant pour objectif de trouver dans les actes posés par l'intéressé – que ces derniers aient donné lieu ou non à une condamnation pénale – les marques d'une dangerosité présente et future, l'Office des étrangers ne peut techniquement opérer sans le concours des services officiels et officieux de renseignement potentiellement attentatoires aux droits. Il semble ainsi, au vu des exemples cités, que le renseignement traverse très largement l'application du droit des étrangers dès lors qu'est en cause un individu soupçonné de ou condamné pour faits de terrorisme. Les rapports du renseignement, et en particulier les notes et évaluations de l'OCAM récemment introduites dans l'arsenal des éléments facilitant la prise de décision de l'Office, deviennent dans ce contexte source directe de qualification dans la mesure où les informations nécessaires lui sont transmises sous une forme telle qu'elles peuvent servir de motivation sans qu'une opération d'interprétation particulière soit requise. A titre d'exemple, dans la mesure où l'OCAM qualifie l'individu de « menace terroriste » et/ou « menace extrémiste » de niveau 3 ou 4, ou encore de « Homegrown - » ou « Foreign Terrorist Fighter », cette conclusion permettra en elle-même de considérer que celui-ci constitue une menace pour l'ordre public et la sécurité nationale, sans qu'il soit nécessaire pour l'Office des étrangers d'explicitier en quoi il en est précisément ainsi. Les évaluations s'imposent ainsi avec la force d'une évidence qu'il n'y a pas lieu de remettre en question. Les discours et la terminologie accompagnant les considérations liées au terrorisme, empruntés directement aux services sur lesquels il s'appuie, confèrent alors à l'Office des étrangers un statut d'expert par procuration, et le confortent dans son rôle de garant de l'ordre public et de la sécurité nationale. Plus encore qu'agents de mise en œuvre de l'étiquette du terrorisme, les notions d'ordre public et de sécurité nationale apparaissent alors comme instruments de légitimation de celle-ci et des différences de traitement qu'elle engendre.

Le contrôle effectué par le Conseil du contentieux des étrangers apparaît alors comme d'autant plus important et sa limitation à la légalité des actes attaqués d'autant plus déplorable que l'application du droit des étrangers dans ces conditions présente ainsi de nouvelles difficultés au regard des droits et libertés fondamentaux, et ce a fortiori dans le contexte de l'extension du champ d'application *rationae personae* que nous avons précédemment examinée.

## **B. Difficiles contestations dans le cadre du recours devant le Conseil du contentieux des étrangers**

Il ressort de la procédure devant le Conseil et de l'analyse des arrêts à notre disposition que la contestation des actes adoptés par l'Office des étrangers et les administrations communales relatifs au séjour et à l'éloignement des étrangers, s'appuie essentiellement sur deux catégories d'éléments.

Elle peut, premièrement, reposer sur la démonstration d'un défaut général de motivation ou d'une erreur manifeste d'appréciation de nature à entraîner une violation de l'obligation de motivation des actes administratifs prévue aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration, de précaution et de minutie. Cet argument intervient notamment dans les cas où la décision

attaquée est fondée sur des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, l'autorité décisionnaire étant tenue de justifier le recours à ces notions par des éléments tirés du parcours personnel de l'intéressé.

Elle peut, deuxièmement, se baser sur certains arguments liés aux droits fondamentaux, notamment les droits de la défense, le droit à la vie privée et familiale reconnu par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ainsi que le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, consacré par l'article 3 de la même convention. Dès lors que le contrôle effectué par le Conseil du contentieux des étrangers ne se rapporte pas au fond ou à l'opportunité des actes administratifs adoptés par l'Office des étrangers et les administrations communales, cette deuxième catégorie d'arguments rejoint en réalité la première car il y est essentiellement question de la motivation permettant de démontrer le respect de ces dispositions dans le cadre de décisions de fin de séjour ou d'éloignement. En effet, un non-respect des obligations liées aux droits fondamentaux ne peut être utilement démontré que sous l'angle de la légalité, le moyen principal étant l'invocation d'un défaut de mise en balance des intérêts en cause, et par conséquent d'un manque de justification d'un acte irrespectueux des droits.

A la lumière des éléments des préoccupations soulevées dans les sections précédentes, il semble opportun de s'interroger sur l'aptitude du contrôle effectué par le Conseil du contentieux des étrangers – de légalité et non d'opportunité – à suppléer les garanties défailtantes et à assurer la protection efficace des droits et libertés fondamentaux des étrangers concernés. En insistant sur la nouvelle place et importance accordée au renseignement, et tout particulièrement à l'OCAM comme source directe de catégorisation des étrangers visés, nous examinerons dans une première section les difficultés liées à la contestation de la motivation générale des mesures prises par l'Office des étrangers (a.). Dans une seconde section, nous exposerons ensuite quelques enjeux majeurs de la défense des droits fondamentaux tels que garantis notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme, dans le cadre d'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers (b.).

### ***a. La difficile contestation de la motivation générale des mesures***

#### *i. Une motivation suffisante et adéquate*

Dans le cadre des arguments liés à la motivation générale des actes administratifs appliquant le droit des étrangers, le contrôle de légalité effectué par le Conseil du contentieux des étrangers porte essentiellement sur deux choses.

Premièrement, le Conseil vérifie si la motivation de l'Office des étrangers est suffisante pour permettre à l'intéressé de comprendre les justifications de la décision et de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours, ainsi que pour lui permettre d'exercer un contrôle<sup>82</sup>. A ce propos, il

---

<sup>82</sup> Le Conseil rappelle à plusieurs reprises que « l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité administrative en vertu des diverses dispositions légales 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

affirme 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, mais n'implique que l'obligation d'informer le requérant 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 de l'intéressé »<sup>83</sup>. Le Conseil rappelle par ailleurs de manière constante qu'il ne lui appartient nullement « de se prononcer sur l'opportunité de décisions qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du ministre compétent ni de substituer, dans le cadre de l'examen du recours, son appréciation à celle de l'administration ».

Deuxièmement, il examine si, s'appuyant sur les éléments à sa disposition, l'Office a pu valablement considérer que l'intéressé représentait un danger réel, actuel et suffisamment grave pour l'ordre public et la sécurité nationale. Pour ce faire, il contrôle en principe l'usage que l'autorité fait des éléments tels que les condamnations, les informations produites par le renseignement ainsi que les considérations liées à la vie privée et au parcours général du requérant, et vérifie si l'autorité « a procédé à une appréciation largement admissible, pertinente et non déraisonnable des faits qui lui sont soumis, étant du reste rappelé que tout acte administratif doit reposer sur des « motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif » (C.E., arrêt n°143.064 du 13 avril 2005) »<sup>84</sup>.

La charge de la preuve reposant sur le requérant, il incombe à ce dernier de produire des éléments concrets permettant de déterminer soit, que l'Office a omis de prendre en compte un élément crucial figurant dans le dossier et soulevé dans son argumentation, soit qu'il a tiré des éléments examinés une conclusion manifestement erronée.

Pour annuler une décision de l'Office, le Conseil avait ainsi retenu dans son arrêt n°228.227 du 29 octobre 2019 que ce dernier se fonde « sur un rapport de l'OCAM du 10 avril 2017 qui ne figure pas au dossier administratif », de manière à ce que le Conseil se trouve « dans l'incapacité d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision attaquée à cet égard ». Il avait également considéré dans un arrêt précédent « que la partie défenderesse a fait état dans sa décision du courrier du 12 mai 2017, mais que le résumé qu'elle en a fait omet les arguments susmentionnés tenant à une remise en question de la partie requérante depuis la condamnation ainsi qu'à son comportement carcéral », et que l'Office n'a dès lors « pas répondu, dans sa décision, à ces arguments de la partie requérante alors même qu'elle s'appuie, pour la justifier, sur l'absence de signe d'amendement dans le chef de la partie requérante constaté durant l'enquête et à l'audience correctionnelle. »<sup>85</sup>

Au contraire, le Conseil n'admet pas que « les éléments qui n'avaient pas été portés par le requérant à la connaissance de l'autorité en temps utile, c'est-à-dire avant que celle-ci ne prenne sa décision, [puissent être] pris en compte pour en apprécier la légalité, dès lors qu'il y a lieu, pour l'exercice de ce contrôle de « se replacer au moment même où l'acte administratif a été pris » (en ce sens, notamment : C.E., 23 septembre 2002, n°110.548). Le simple fait, dit-il, que la partie requérante annexe à sa requête des documents qu'elle aurait pu faire valoir

---

échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet. », Voir par exemple l'arrêt CCE n°228.709 du 13 novembre 2019.

<sup>83</sup> Voir par exemple l'arrêt CCE n°227.358 du 10 octobre 2019, p. 14.

<sup>84</sup> Arrêt CCE n°223.442 du 28 juin 2019, p. 38.

<sup>85</sup> Arrêt CCE n°228.226 du 29 octobre 2019, p. 17-18.

*avant la prise de la décision attaquée ne modifie pas le constat que le droit d'être entendu du requérant n'a pas été violé par la partie défenderesse. »<sup>86</sup>*

Les arrêts examinés montrent alors qu'au-delà d'une absence totale de prise en considération d'un argument ou d'un élément présent au dossier au moment de l'examen effectué par l'Office des étrangers, il devient très difficile pour le requérant de soutenir une insuffisance de la motivation émanant de ce dernier.

Dès lors que « *la motivation de la décision comporte l'indication de la disposition légale pertinente ainsi qu'un exposé circonstancié tenant compte de l'ensemble des éléments pertinents de la cause* », le Conseil estime que l'Office a « *suffisamment et adéquatement exposé, dans l'acte attaqué, les considérations de fait et de droit qui le fondent* »<sup>87</sup>, de manière à remplir l'exigence d'analyse du caractère actuel, réel et grave de la menace pour l'ordre public et la sécurité nationale. Il conclut par conséquent que,

*« [a]u vu des constats relatés dans les rapports de l'OCAM, du parcours délinquant de la partie requérante, de sa persistance dans la délinquance malgré les condamnations déjà encourues et les mesures dont elle a déjà fait l'objet, ce qui témoigne d'une tendance à la récidive, et dès lors d'une capacité d'amendement extrêmement réduite, ainsi que des longues périodes d'incarcération subies par la partie requérante, sans omettre sa condamnation pénale pour faits de terrorisme, la partie défenderesse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que la partie requérante présente un danger, réel et actuel pour un intérêt fondamental de la société, et a pu retenir l'existence de raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale au sens de l'article 44bis § 2, de la loi du 15 décembre 1980, ainsi que celle de raisons impérieuses au sens de l'article 39/79, §3 de la même loi. »<sup>88</sup>*

Dès lors que nous nous trouvons en présence de faits de terrorisme avérés, nous avons par ailleurs précédemment observé que la motivation des décisions à laquelle est tenu l'Office des étrangers, est victime d'un mécanisme assimilant automatiquement *terrorisme* et *menace à l'ordre public et à la sécurité nationale*. Loin de contester les automatismes soulevés dans la section précédente, le CCE tend à s'inscrire dans la continuité des appréciations et considère par exemple que « *la partie défenderesse [a] dûment examiné le comportement personnel de l'intéressé et [...] valablement conclu, au vu de la gravité des faits commis, qu'il représente un danger permanent pour la sécurité nationale* », dès lors qu'« *il ressort en effet de la lecture du dossier administratif, et en particulier du jugement du Tribunal Correctionnel de Bruxelles du 21 mai 2015 que les actes commis par le requérant sont de nature à troubler gravement l'ordre public, puisqu'il s'agit de participation à une activité d'un groupe terroriste* »<sup>89</sup>. Plus encore, les condamnations de droit commun imputées à l'individu présumé terroriste sont appelées à renforcer la conviction de sa dangerosité inhérente, et ce même en l'absence de condamnations

<sup>86</sup> Arrêt CCE n°214.051 du 14 décembre 2018.

<sup>87</sup> Arrêt CCE n°223.441 du 28 juin 2019, p. 47.

<sup>88</sup> Ibid., p. 49. Dans un arrêt précédent, il avait également jugé que « *les considérations factuelles qui fondent la décision attaquée justifient le recours à la notion de « raisons impérieuses pour la sécurité nationale » dès lors que la partie défenderesse laisse apparaître de manière suffisante et adéquate, l'exceptionnelle gravité de la menace que présente la partie requérante pour la sécurité nationale, au terme d'une motivation circonstanciée, fondée sur une analyse du cas individuel, et dont la partie requérante ne démontre pas qu'elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.* », Arrêt CCE n°214.639 du 30 décembre 2018, p. 18.

<sup>89</sup> Arrêt CCE n°193.479 du 12 octobre 2017, p. 17. Si cet arrêt a été rendu après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017, il concerne en effet un arrêté ministériel de renvoi adopté en août 2016.

pour faits de terrorisme. Le Conseil a ainsi considéré qu'en se fondant « sur un examen individuel tenant compte de son parcours délinquant, de la persistance de la partie requérante dans cette voie malgré, d'une part, les deux libérations conditionnelles accordées – et toutes deux révoquées – et, d'autre part, son mariage célébré en février 2017 ainsi que la naissance de son enfant en mars 2017, puisqu'elle a commis en avril et juin 2017 de nouveaux faits »<sup>90</sup>, l'Office des étrangers avait valablement procédé à une analyse de la menace dans le chef de l'intéressé. Ceci alors même que l'intéressé dans cet arrêt n'a jamais fait l'objet de condamnations pour faits de terrorisme : placé sur la liste CelEx en prison pour soupçons de liens avec le terrorisme et faisant l'objet d'un examen de la part de l'OCAM, les condamnations antérieures de droit commun viennent appuyer l'appréciation du danger initiée par la présence d'éléments de terrorisme. Dans un arrêt n°223.434 du 28 juin 2019, le Conseil a par ailleurs constaté que les « condamnations de droit commun antérieures de la partie requérante, relevées dans la décision attaquée, (...) ont pu à juste titre être intégrées dans l'analyse de la dangerosité de la partie requérante par la partie défenderesse dans la mesure où elles sont en elles-mêmes révélatrices d'une incapacité générale d'amendement et donc d'un risque de récidive accru. »<sup>91</sup>.

ii. *Un renseignement intouchable ? Le cas particulier de l'OCAM*

Si la motivation formelle de l'Office des étrangers s'avère difficile à contester, l'importance croissante accordée au renseignement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme y est également pour quelque chose. En effet, nous remarquons dans les arrêts rendus après 2018 que le rôle du renseignement – et en particulier celui des notes et rapports émis par l'OCAM – en tant que source d'information primordiale dans les procédures de retrait de séjour et d'éloignement devant l'Office des étrangers, se trouve très largement consolidé par l'intervention du Conseil du contentieux des étrangers. Nous estimons alors que cette consolidation est liée au moins en partie aux limites auxquelles fait face un contrôle de légalité, rendant difficilement contestables les décisions qui se réfèrent à ces notes et rapports, et exacerbant à son tour la difficulté de la contestation sur base d'arguments liés à la motivation ou encore aux droits de la défense.

Le Conseil a par exemple estimé à plusieurs reprises<sup>92</sup> que dès lors que « la partie défenderesse a pris soin d'indiquer dans la motivation de la décision attaquée de longs passages du rapport de l'OCAM sur lequel elle s'est fondée pour conclure à la présence de raisons impérieuses de sécurité nationale justifiant qu'il soit mis fin à son séjour », celui-ci a suffisamment informé le requérant des raisons qui ont motivé son acte. Il retient également qu'il ne peut être reproché à l'Office des étrangers un manque de minutie, « dès lors que la décision attaquée ne repose pas uniquement sur le jugement du 29 juillet 2015 mais également sur les rapports de la Sûreté de l'Etat et de l'OCAM qui lui sont postérieurs et dont la teneur apporte un éclairage différent

<sup>90</sup> Arrêt CCE n° 230.778 du 23 décembre 2019, p.33. Il est également énoncé dans cet arrêt que « la partie défenderesse a pu retenir en l'espèce que la partie requérante a commis des faits très graves qui justifient qu'elle présente actuellement une menace grave pour l'ordre public. La partie requérante est au demeurant en défaut de contester le parcours délinquant extrêmement lourd, mis en exergue par la partie défenderesse dans la décision attaquée. La partie requérante ne prétend pas que la partie défenderesse ne pourrait justifier à cet égard de très solides raisons tenant à l'ordre public. »

<sup>91</sup> Arrêt CCE n°223.434 du 28 juin 2019, p. 42.

<sup>92</sup> Voir notamment les arrêts CCE n°223.441 et n°223.442 du 28 juin 2019.

*pour apprécier le danger que peut représenter la partie requérante »<sup>93</sup>, et qu'en ne se basant pas uniquement sur la condamnation pénale du requérant « mais aussi et surtout sur les notes récentes de l'OCAM », l'Office « a pu à bon droit considérer que le requérant pouvait compromettre l'ordre public et la sécurité nationale »<sup>94</sup>.*

Si la consolidation du rôle de l'OCAM émane immédiatement de l'impossibilité pour le Conseil de remettre en cause l'opportunité des décisions de l'Office des étrangers, elle prend cependant sa source en le statut généralement indiscuté du renseignement qui, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, devient pratiquement indiscutable. Le Conseil considère à cet égard de manière constante que les missions de l'OCAM telles que définies à l'article 8 de la loi du 10 juillet 2006, sont de nature à justifier que l'Office des étrangers fonde son appréciation sur les informations fournies par lui, et retient qu'étant donné « la nature des missions de l'OCAM, définies à l'article 8 de la loi précitée<sup>95</sup>, le Conseil estime qu'il ne saurait être fait grief à la partie défenderesse de s'être fondée sur les informations qui lui ont été fournies par ce service. Il ne peut être exigé davantage de précisions de la partie défenderesse qui a, dans la décision attaquée indiqué tous les éléments de fait, qui ont pu lui être communiqués par l'OCAM, dans le cadre de sa mission. »<sup>96</sup> Dans un arrêt suivant, il estime également « qu'en indiquant dans la motivation de l'acte attaqué le rôle de l'OCAM, le cadre juridique des évaluations auxquelles ledit organisme procède, ainsi que le fait que celles-ci reposent essentiellement sur l'analyse d'informations transmises par les services d'appui, la partie défenderesse a exposé les raisons pour lesquelles elle a considéré pouvoir s'appuyer sur un rapport établi par ledit organisme. »<sup>97</sup>

Les arrêts n°223.441 et n°223.442 précités sont un exemple emblématique d'une position inébranlable de l'OCAM aux yeux des autorités décisionnaires. Dans ce cas, celui-ci ne se contente en effet pas de constater la validité de la motivation de l'Office de par la légalité des missions de l'organe, mais va jusqu'à confirmer l'appréciation du caractère *actuel* de la menace que constitue l'individu en question en s'appuyant sur la construction grammaticale d'une évaluation, en énonçant

*« que le rapport de l'OCAM de janvier 2018 laisse apparaître par l'emploi du présent de l'indicatif pour certains de ses aspects, que le comportement problématique de la partie requérante s'inscrit dans la durée, ce qui permet de conclure au caractère actuel de la dangerosité de la partie requérante au jour où il a été établi »<sup>98</sup>.*

Il en va de même s'agissant d'une contestation liée directement au caractère obscur des sources utilisées par l'OCAM compte tenu de l'absence d'indications sur les méthodes de récolte de données et les « services d'appui » qui y prêtent leur concours, affectant aux yeux des requérants, la légalité et la fiabilité des informations qu'il fournit. Dans l'arrêt n°223.434, le Conseil a à ce propos notamment jugé que

*« si la partie requérante s'interroge sur la provenance des informations susmentionnées ou la manière avec laquelle elle a obtenu ces informations, elle n'en conteste la réalité*

<sup>93</sup> Arrêt CCE n°223.434 du 28 juin 2019.

<sup>94</sup> Arrêt CCE n°227.358 du 10 octobre 2019.

<sup>95</sup> Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

<sup>96</sup> Arrêt CCE n°223.441 du 28 juin 2019.

<sup>97</sup> Arrêt CCE n°223.442 du 28 juin 2019, p. 40.

<sup>98</sup> Arrêts CCE n°223.441 et n°223.442 du 28 juin 2019.

*qu'en alléguant qu'il s'agit de simples « suppositions » « invérifiables » ou « pas recueillies régulièrement ».*

*Or, il convient pourtant de constater que ces rapports font état d'éléments concrets et ne peuvent être qualifiés, comme tente de le faire la partie requérante, de « suppositions ». La circonstance que ce rapport n'indique pas « la manière et les méthodes » avec lesquelles ces informations ont été recueillies s'explique par l'exigence de protection de l'anonymat des « sources » des services de la Sûreté de l'Etat, tel que garanti par l'article 36 de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité ainsi que les articles 8 et 9 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace en ce qui concerne les services de l'OCAM.*

*Etant donné ce qui précède et la nature des missions de la Sûreté de l'Etat et de l'OCAM, le Conseil estime qu'il ne saurait être fait grief à la partie défenderesse de s'être fondée sur lesdites informations.*

*La partie requérante ne peut non plus valablement alléguer que la partie défenderesse a fait preuve d'un « manque flagrant de minutie » en utilisant les informations émanant de la Sûreté de l'Etat et de l'OCAM, dans la mesure où il lui appartenait de rendre compte des faits reprochés à la partie requérante, en se fiant aux sources disponibles à cet égard et en expliquant les raisons pour lesquelles elle entendait ou non s'écarter de ces rapports. »<sup>99</sup>*

Au-delà de la problématique des sources, l'argumentation de certains requérants met également en lumière l'impossibilité d'accès direct aux informations prises en compte par l'Office, considérée par nombre d'entre eux comme un manquement au respect des droits de la défense. A cet égard, le Conseil fait peser sur la partie requérante l'obligation de démontrer concrètement en quoi un accès aux rapports de l'OCAM le concernant aurait en l'espèce affecté plus positivement ses droits<sup>100</sup>. N'étant justement pas en possession des informations nécessaires à cette démonstration, le requérant se trouve cependant en difficulté d'établir en quoi un élément dont il n'a pas connaissance pourrait lui bénéficier, de sorte que son argument devient inopérant. Le Conseil retient deuxièmement que, le principe de publicité des actes administratifs n'étant pas absolu, l'accès aux dossiers administratifs peut être refusé aux personnes notamment pour raisons d'ordre public<sup>101</sup>. Ces dossiers étant cependant justement ceux sur lesquels l'Office s'est fondé pour retenir que le requérant constituait une menace pour l'ordre public, une telle requête semble également destinée à l'échec.

En se prononçant sur les griefs tirés d'une erreur manifeste d'appréciation des éléments de l'espèce, le Conseil du contentieux des étrangers reproche par ailleurs fréquemment aux

<sup>99</sup> Arrêt CCE n°223.434 du 28 juin 2019, p. 37.

<sup>100</sup> Ibid. Voir notamment arrêt CCE n°223.442 du 28 juin 2019, p. 38.

<sup>101</sup> L'autorité se réfère ici notamment à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, qui restreint le droit d'accès aux documents administratifs. Le Conseil conclut dès lors que « Cette disposition stipule ainsi qu'une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif est rejetée lorsque l'autorité a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'intérêts protégés, parmi lesquels figurent l'ordre public, la sûreté et la défense nationales. Le droit d'accès au dossier administratif dans la phase purement administrative n'est dès lors pas un droit absolu, et est organisé par une législation interne, ce qui aurait dû conduire la partie requérante, qui fonde une partie de son argumentation sur un défaut d'accès à son dossier administratif, à donner des précisions quant à son attitude procédurale à cet égard. », Ibid., pp. 37-38.

requérants de vouloir l'amener à substituer son appréciation à celle de l'Office des étrangers. Il est cependant difficile de percevoir la limite entre la démonstration, « *par des éléments concrets* », de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, et l'invitation du Conseil à donner sa propre appréciation des faits, dans la mesure notamment où il ressort des extraits ci-dessus qu'une erreur manifeste ne pourra vraisemblablement être retenue dès lors que l'Office a fondé son appréciation de la menace pour l'ordre public et la sécurité nationale sur un avis largement défavorable de l'OCAM – a fortiori si celui-ci est conjugué avec la délinquance avérée de l'intéressé. Dans la mesure notamment où les informations émanant de l'OCAM et fondant l'appréciation de l'Office sont, au surplus, collectées et analysées spécifiquement dans le but de « lutter » contre le terrorisme et elles-mêmes protégées par la loi et la nécessité de sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité nationale, le contrôle de légalité exercé par le Conseil vient confirmer le caractère virtuellement intouchable du renseignement dans ce contexte. Continuellement mis en opposition directe avec les intérêts de la société et plus paradoxalement encore, ses valeurs démocratiques, l'étiquette du terrorisme semble alors opérer par le biais la légitimation d'entraves importantes aux droits de la défense au nom de la protection de ces intérêts et valeurs. L'obscurcissement des sources confère par ailleurs au phénomène du « terrorisme » un caractère à la fois mystique et menaçant, justifiant à son tour tout moyen jugé approprié pour arriver à cette fin. En entretenant un haut degré de mystère, le recours au renseignement renforce en effet considérablement le sentiment d'urgence de la lutte contre le terrorisme qui ne peut en apparence s'accomplir sans des mesures de plus en plus sévères et irrespectueuses des droits. Les notions d'ordre public et de sécurité nationale ayant été proclamées instruments par excellence de la lutte contre le terrorisme telle qu'elle est menée par le biais de la gestion de la migration, le contrôle de légalité vient alors, dans un éternel cercle vicieux, réaffirmer le stigmate attaché à tout lien – réel ou supposé – avec le terrorisme.

A l'ère de la lutte contre le terrorisme (en particulier par le biais de la gestion de la migration) et du passage au renseignement, l'individu que Goffman désignait comme *discréditable*<sup>102</sup> n'existe plus. En effet, par définition, ce dernier doit « contrôler l'information » sur son stigmate. Or, comme le soulève notamment Stefan Le Courant dans le contexte de l'enfermement des étrangers en séjour illégal<sup>103</sup>, ce qui est dénié en premier lieu à l'étranger « menotté » (littéralement comme symboliquement), est « la possibilité de contrôler l'image de soi » qu'il donne à voir aux autres, dans la mesure où l'image de criminel lui est imposé<sup>104</sup>. Les entraves aux droits de la défense précédemment analysées, et ce particulièrement dans le contexte du renseignement, participent à notre sens de ce déni dans les cas particuliers où l'image de « terroriste » est assignée à l'individu. L'expérience de la « dépossession de soi » que l'auteur évoque dans le contexte spécifique de la réclusion opère alors également dans un contexte plus abstrait de l'« enfermement » des étrangers dans une situation d'infériorité statutaire et de clandestinité, les possibilités de sortie de cette situation étant progressivement réduites. Au-delà des droits de la défense, cette dépossession se manifeste, à plus forte raison encore, lorsqu'il s'agit de la protection des droits fondamentaux.

<sup>102</sup> Par opposition aux individus « discrédités » caractérisés par un stigmate immédiatement visible.

<sup>103</sup> LE COURANT, S., « Ce que fait la politique de contrôle de l'immigration », *Champ pénal / Penal field, nouvelle revue internationale de criminologie* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 24 septembre 2010. URL : <http://champpenal.revues.org/7889>, pp. 7-8.

<sup>104</sup> Ibid.

## ***b. La difficile défense des droits fondamentaux***

### *i. Droit à la vie privée et familiale (article 8 CEDH)*

L'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme dispose comme suit :

*« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*

*2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »*

Nous avons précédemment évoqué comment l'extension du champ d'application *rationae personae* des mesures d'éloignement et d'interdiction d'entrée sur le territoire, marque la reconsidération de la gestion de l'ingérence dans la vie privée et familiale des étrangers nés en Belgique ou y résidant depuis de longues années. Si le législateur avait auparavant considéré que le refoulement constituait une ingérence trop importante dans la vie familiale de tels étrangers, le fait d'avoir vécu toute sa vie en Belgique devient à la suite de la réforme un « simple constat de fait »<sup>105</sup> ne pouvant à lui seul remettre en cause la proportionnalité de la mesure.

#### *Vie familiale et « but légitime poursuivi »*

Dans le cadre d'un contrôle du respect des dispositions de l'article 8, le Conseil du contentieux des étrangers examine deux choses. Premièrement, il vérifie si l'existence en Belgique d'une vie privée et/ou familiale est établie au sens de la CEDH, en se plaçant au moment où l'acte attaqué a été pris. Deuxièmement, le cas échéant, il recherche si l'acte attaqué porte atteinte à cette vie privée<sup>106</sup>. Dans le cas où l'acte en question met fin à un séjour acquis, il est reconnu que celui-ci constitue en effet une ingérence dans la vie privée et familiale de l'étranger, et doit donc être soumis à un contrôle de proportionnalité en vertu du second paragraphe de l'article 8. A ce propos, le Conseil affirme à de nombreuses reprises que le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 n'est pas absolu, et qu'une ingérence peut être admise pour autant que celle-ci est prévue par la loi nationale (légalité) et jugée nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre l'un des buts prévus au paragraphe 2 (légitimité).

Il en découle que, si la vie privée et familiale est protégée par la CEDH, il peut être dérogé à cette protection en vertu notamment de la loi du 15 décembre 1980, à condition que l'autorité

<sup>105</sup> Le Conseil relève ainsi par exemple que « *force est de constater que la partie requérante ne critique pas la décision attaquée sous cet angle puisqu'elle se limite à cet égard à relever que la décision attaquée met fin à son séjour alors que la partie requérante a vécu toute sa vie en Belgique, ce qui est un simple constat de fait tandis qu'il apparaît, au vu de ce qui précède, que la partie défenderesse a légitimement pu conclure à la proportionnalité de la décision attaquée en ayant eu égard à tous les éléments pertinents de la cause.* », Arrêt CCE n°223.441 du 28 juin 2019.

<sup>106</sup> Voir par exemple l'arrêt n°191.182 du 31 août 2017, p.10.

décisionnaire démontre, pour justifier l'éloignement d'un étranger en séjour légal, qu'elle a ménagé un juste équilibre entre le but visé par la mesure d'une part, et la gravité de l'atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale d'autre part. La CJUE, intégrant dans sa propre jurisprudence celle de la Cour EDH<sup>107</sup>, a jugé à ce propos que « [p]our déterminer si l'ingérence proposée est proportionnée au but légitime poursuivi (balance des intérêts), l'on doit tenir compte, entre autres, de la nature et de la gravité de l'infraction, de la durée du séjour de la personne concernée dans l'État membre d'accueil, du temps écoulé depuis que l'infraction a été commise et du comportement de la personne concernée au cours de cette période, ainsi que de la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec l'État membre d'accueil »<sup>108</sup>. Dans le cas où l'Etat entend mettre fin au droit de séjour d'un individu pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale en vertu de la loi du 15 décembre 1980, il doit donc veiller au respect des droits et libertés fondamentaux<sup>109</sup> – ce qui consiste en réalité en une mise en balance des droits de l'individu et des intérêts de la société.

Dans un arrêt n°223.441 du 28 juin 2019, le Conseil énonce ainsi qu'il « n'est pas contesté que la décision constitue une ingérence dans la vie privée et familiale de la partie requérante, que la décision attaquée a une base juridique et a été prise en vue de protéger l'ordre public et la sécurité nationale, objectifs visés à l'article 8, deuxième paragraphe de la CEDH. »<sup>110</sup> En l'absence de définition de ces notions d'ordre public et de sécurité nationale dont la protection constitue un but légitime poursuivi au sens de la jurisprudence citée, et à la lumière desquelles tout est désormais mesuré, la contestation des décisions sur base d'un non-respect des dispositions de l'article 8 s'avère extrêmement difficile. Conformément aux limitations du contrôle de légalité, elle ne peut se baser, dans le cas d'étrangers en séjour légal, que sur un défaut de motivation adéquate de l'ingérence dans la vie privée et familiale. Ainsi, dans un arrêt n°228.226 du 29 octobre 2019, le Conseil avait considéré que

*« la motivation de la décision attaquée, (...), ne rencontre pas suffisamment l'argument précité. De surcroît, en ne tenant pas compte lors de la mise en balance des intérêts en présence de ces éléments invoqués en temps utile par la partie requérante, la partie défenderesse n'a pas procédé à un examen rigoureux de la cause, tel qu'exigé par l'article 8 de la CEDH. Les arguments de la partie défenderesse tenant à l'absence de violation de l'article 8 de la CEDH en l'espèce à défaut pour la partie requérante d'avoir démontré l'existence d'une vie privée et à l'absence d'invocation d'une « circonstance insurmontable qui empêcherait la poursuite de la vie privée [...] ailleurs qu'en Belgique » ne peuvent être suivies puisqu'ils sont afférents à une situation de première admission, quod non en l'espèce. »*

<sup>107</sup> Arrêt CCE n°223.441 du 28 juin 2019, p. 40.

<sup>108</sup> CJUE, 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri, C-482/01 et C-493/01, points 95 à 99 ; Tsakouridis, op. cit., points 52 et 53 ; CJUE, 13 septembre 2016, CS, C-304/14, points 48 et 49 et CJUE, 13 septembre 2016, Rendón Marin, C-165/14, point 66), cités par CCE n°223.441 du 28 juin 2019, p. 39-40.

<sup>109</sup> Voir par exemple l'arrêt CCE n°223.441 du 28 juin 2019, p. 40 ss.

<sup>110</sup> La formulation proposée par le Conseil laisse par ailleurs à penser que la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale sont des objectifs visés par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, alors même que cet article vise au contraire à protéger la vie privée et familiale, à l'exception des cas où les buts énumérés, tel par exemple que la sécurité nationale, peuvent prévaloir, sous réserve de la légalité de l'ingérence. Il apparaît ainsi que l'interprétation de cet article de la Convention montre une tendance à placer « l'ordre public et la sécurité nationale », notions pourtant dépourvues de définition claire autant en droit national qu'en droit international, au-dessus de principes fondamentaux reconnus par des instruments internationaux.

Inversement, il a considéré à plusieurs reprises que

*« [u]ne simple lecture de la motivation permet de constater que la partie défenderesse a pris en considération la vie familiale et privée de la requérante et a procédé à une mise en balance des intérêts en présence, au regard de celle-ci. »<sup>111</sup>, et que « [l]a partie défenderesse a tenu compte des critères énumérés par la Cour EDH dans sa jurisprudence, et qui doivent être appliqués afin d'apprécier la nécessité d'une mesure d'éloignement dans une société démocratique, et son lien avec la poursuite d'un but légitime. »<sup>112</sup>*

S'il est certes vrai qu'il est impossible au Conseil du contentieux des étrangers de contester en substance les conclusions de l'Office des étrangers, il témoigne à l'égard de celui-ci également d'une certaine prudence. Ainsi, lorsqu'il décide, dans son arrêt n°205.109 du 11 juin 2018<sup>113</sup>, d'annuler un refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire fondé sur l'article 43 de la loi du 15 décembre 1980, en jugeant que la mise en balance des intérêts effectué par l'Office des étrangers repose sur une « prémisse erronée », le Conseil atténue ensuite fortement ses propos. Il établit notamment qu'une « *formulation malheureuse laisse à penser que la partie défenderesse s'est crue dispensée de procéder à la balance des intérêts en présence requis par l'article 8 de la CEDH. La décision attaquée se termine en effet par l'affirmation suivante* « L'application de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme n'est pas à prendre en considération, étant donné que la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'Etat prime »<sup>114</sup>. Au-delà de cette erreur, considère-t-il, l'Office des étrangers aurait « *mis en concurrence le danger que constitue, à ses yeux, le requérant pour l'ordre public avec sa vie familiale et plus particulièrement avec la présence de sa fille, mineure d'âge, sur le territoire belge* », de sorte que sa « *conclusion clôt cependant un raisonnement qui démontre que la partie défenderesse a procédé à une mise en balance des intérêts en présence* ». Il apparaît alors que le Conseil accorde le bénéfice du doute à l'Office des étrangers, duquel il peut pourtant être raisonnablement attendu qu'il maîtrise la procédure d'application de l'article 8, avec bien plus de facilité qu'il ne le ferait pour un requérant. S'il décide finalement d'annuler la décision de l'Office en concluant que « *la partie défenderesse ne s'est pas livrée, en l'espèce, à un examen aussi rigoureux que possible de la cause, en fonction des circonstances dont elle avait ou devait avoir connaissance au moment de prendre la décision attaquée, et que la violation invoquée de l'article 8 de la CEDH doit, dès lors, être considérée comme fondée.* »<sup>115</sup>, ce n'est pas sans mesurer ses propos : parler d'une « *formulation malheureuse* » qui « *laisse à penser que l'Office s'est cru dispensé* » de cette procédure, constitue en effet une manière des plus diplomatiques de désigner l'interprétation en question.

<sup>111</sup> Voir par exemple les arrêts CCE n°208.554, 2018 et n°223.434 du 28 juin 2019.

<sup>112</sup> Arrêt CCE n°223.434 du 28 juin 2019, p. 41.

<sup>113</sup> Arrêt CCE n°205.109 du 11 juin 2018, p. 8.

<sup>114</sup> Arrêt CCE n°205.109 du 11 juin 2018, p. 8. L'ensemble du paragraphe contesté se lit comme suit : « *En conséquence, ses intérêts familiaux (la présence de son enfant et des membres de sa famille en Belgique) et personnels ne peuvent en l'espèce prévaloir sur la sauvegarde de l'ordre public, la demande de séjour du 12/08/2014 est donc refusée pour raisons d'ordre public au regard de l'article 40 ter de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de l'article 43 de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. L'application de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme n'est pas à prendre en considération, étant donné que la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'Etat prime.* »

<sup>115</sup> Ibid.

La formulation adoptée par l'Office des étrangers dans la décision ainsi annulée selon laquelle les faits reprochés à l'intéressé sont « *récents, multiples et graves, surtout dans le contexte de la menace terroriste qui existe en Belgique* », de manière à ce que ses intérêts familiaux ne peuvent prévaloir sur la sauvegarde de l'ordre public, pose par ailleurs question au regard du de la primauté quasi-absolue accordée à la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité nationale en tant que « but légitime poursuivi ». Il apparaît en effet, à moins qu'il s'agisse là d'une autre « formulation malheureuse » que le Conseil manque cependant de relever, que la gravité des faits commis par l'intéressé est relative et adaptable au contexte social et politique donné, de sorte qu'elle devient complice de la flexibilité complaisante des notions d'ordre public et de sécurité nationale. Si la motivation de la décision en question explique qu'au-delà d'infractions de roulage ainsi que de coups et blessures à l'encontre de son épouse, l'intéressé a été condamné pour avoir à deux reprises « *donné une fausse information concernant l'existence d'un danger d'attentat* » elle reste par ailleurs sans développer en quoi « *son comportement se révèle dangereux pour la société* ».

### *Vie familiale et stigmatisme pénal*

Si les arguments soulevés par les requérants pour contester la proportionnalité des mesures de fin de séjour et d'éloignement au regard de l'article 8 de la CEDH sont pourtant nombreux, ils sont rarement de nature à convaincre.

Quant à la difficulté de poursuite de la vie familiale en cas d'éloignement vers le pays d'origine ou un autre pays, argument fréquemment invoqué, le Conseil considère de manière générale qu'il n'y a notre époque pas d'obstacle insurmontable au maintien de contacts réguliers avec la famille restant sur le territoire belge, la vie familiale étant « *certes moins aisée mais néanmoins pas impossible à concilier au vu des circonstances de fait* »<sup>116</sup>. Dans un arrêt n° 214.640 du 30 décembre 2018, il estime ainsi que « *la partie requérante part du postulat que sa famille devra la suivre en cas d'éloignement du territoire alors que l'acte attaqué n'impose ni aux enfants, ni à l'ex-épouse de la partie requérante de déménager vers le Maroc ou dans un autre pays s'ils ne le souhaitent pas* », mais aussi que « *la décision attaquée n'empêche pas son ex-épouse et ses enfants d'effectuer régulièrement des séjours au Maroc et/ou de conserver des échanges journaliers via les réseaux sociaux et internet* ». Dans cette perspective, les obstacles financiers avancés par un père de famille déclarant se trouver dans une situation très précaire, ne sont pas jugés « insurmontables » par le Conseil. Il a ainsi considéré dans un arrêt rendu d'extrême urgence que « *si la partie requérante fait valoir des difficultés financières permettant de relativiser la possibilité de venir lui rendre visite au Maroc, elle ne fait en définitive valoir que des obstacles matériels mais aucun obstacle insurmontable empêchant la famille de rendre régulièrement visite à la partie requérante au Maroc.* »<sup>117</sup>

Dans la mesure où le requérant a subi une peine de prison ou a tenté de rejoindre une organisation terroriste à l'étranger, et a fortiori lorsque le requérant est incarcéré au moment de la prise de décision, les arguments liés à l'importance de la vie familiale sont systématiquement jugés inopérants. Il est ainsi jugé dans l'arrêt n°223.441 qu'« *[e]n choisissant de porter allégeance à une organisation terroriste, et en tentant (vainement) de la rejoindre à deux*

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Arrêt CCE n°214.640 du 30 décembre 2018, p. 27.

reprises, il importe de souligner que vous aviez décidé d'abandonner non seulement votre épouse enceinte et vos trois jeunes enfants mais également votre famille présente sur le territoire ainsi que d'éventuelles attaches sociales. Il est dès lors permis de douter de l'importance que revêt à vos yeux votre vie de famille. »<sup>118</sup> Le Conseil considère alors également que « le fait d'avoir une famille n'a pas empêché la partie requérante de commettre des faits répréhensibles, par lesquels elle a elle-même mis en péril l'unité familiale »<sup>119</sup>, de sorte que l'argument s'avère dans tous les cas inefficace. Il décide par ailleurs que l'Office des étrangers a pu valablement constater « qu'il n'apparaît pas que ces personnes seraient incapables de continuer à apporter les soins et soutien suffisants à leur mari et père en l'absence de l'intéressé, comme c'est déjà le cas depuis son incarcération »<sup>120</sup>.

Dans un même ordre d'idées, il a jugé dans un autre arrêt que puisque « la partie défenderesse n'a pas envisagé une installation de l'épouse et de l'enfant auprès de la partie requérante au Maroc »<sup>121</sup>, les arguments liés à l'état de santé de dite épouse, reconnue comme invalide et faisant l'objet d'un suivi psychiatrique, ne sont pas pertinents, et ce d'autant plus que « la partie requérante ne pourrait prétendre sérieusement à la nécessité de sa présence auprès de son épouse, au vu de ses longues périodes d'incarcération »<sup>122</sup>. Le stigmatisme des soupçons de liens avec le terrorisme conjugué avec les condamnations de droit commun et le passage par la prison, s'étend ainsi également à l'épouse, qui doit selon les autorités subir les conséquences non seulement des actes reprochés à son époux, mais aussi de sa propre imprudence, le Conseil confirmant l'appréciation de l'Office selon laquelle celle-ci « ne pouvait ignorer la nature très grave des infractions commises et que celle-ci connaissait sa situation judiciaire et administrative »<sup>123</sup>, au moment de l'épouser.

Le Conseil avance par ailleurs fréquemment que « la partie requérante a été absente de l'éducation de ses enfants durant sa détention, ce qui a pu amener la partie défenderesse à conclure qu'une décision de fin de séjour n'apparaîtrait pas disproportionnée au vu de la situation familiale de la partie requérante »<sup>124</sup>, invoquant également l'absence de contacts téléphoniques (information qui relève au demeurant également du renseignement pénitentiaire). Il confirme ainsi l'appréciation de l'Office selon laquelle le comportement de l'intéressé « est en inadéquation avec [son] rôle de père qui est de servir de modèle social (exemplarité, protection, éducation) à [ses] enfants »<sup>125</sup>, justifiant qu'il soit mis fin à son séjour malgré la présence desdits enfants sur le territoire belge.

Au-delà de la mise en balance des intérêts en cause – au terme de laquelle un étranger suspecté de, et a fortiori condamné pour, faits de terrorisme a ainsi peu de chances de voir son droit à la vie familiale respecté - de tels raisonnements ont notamment pour effet de priver les personnes concernées d'une série de rôles et d'identités sociaux jusqu'alors à leur disposition, jusqu'à fondamentalement remettre en cause leur humanité<sup>126</sup>. Contrairement au stigmatisme pénal ou

<sup>118</sup> Arrêt CCE n°223.441 du 28 juin 2019, p. 52.

<sup>119</sup> Arrêt CCE n°230.778 du 23 décembre 2019, p. 36.

<sup>120</sup> Arrêt CCE n°193.479 du 12 octobre 2017, p. 15.

<sup>121</sup> Arrêt CCE n°230.778 du 23 décembre 2019, p. 36.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Ibid., p. 36.

<sup>124</sup> Voir par exemple l'arrêt CCE n°223.434 du 28 juin 2019, p. 43.

<sup>125</sup> Ibid., pp. 5 et 43.

<sup>126</sup> « At the same time, when labeled persons are believed to be distinctly different, stereotyping can be smoothly accomplished because there is little harm in attributing all manner of bad characteristics to "them." In the extreme,

carcéral pouvant affecter les individus de nationalité belge (en particulier si cette nationalité ne peut être remise en cause dans le cadre éternellement expansif de la déchéance de la nationalité), notamment en ce qui concerne la réinsertion sociale et professionnelle, les décisions de fin de séjour et d'éloignement ont pour conséquence d'exclure ces étrangers de leurs propres vies, sans qu'aucune alternative viable ne leur soit présentée. Devenus avant tout « terroristes », ils doivent cesser d'être fils, époux et pères. Indignes de se prévaloir de ces rôles auxquels ils sont considérés avoir eux-mêmes renoncé, la responsabilité de leur stigmatisation leur est alors directement attribuée, et la légitimité de la mesure attentatoire aux droits ne peut dès lors être remise en question.

ii. *Droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants (article 3 CEDH)*

L'article 3 de la CEDH dispose en termes absolus que « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* », de manière à interdire aux autorités nationales d'éloigner vers son pays d'origine un individu pour lequel il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'il y court un risque réel d'être soumis à de tels traitements, quels que soient les circonstances et les agissements de la victime. Quant à l'appréciation de ces motifs, le Conseil se réfère à diverses décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme exigeant un examen des conséquences prévisibles de l'éloignement de la partie requérante, compte tenu de la situation générale dans le pays de destination et des circonstances propres au cas de l'espèce, en fonction des informations dont la partie défenderesse avait ou devait avoir connaissance au moment de la décision d'éloignement et en se livrant à un examen aussi rigoureux que possible des éléments disponibles. Il ressort par ailleurs de la jurisprudence de la Cour EDH que le risque de subir des traitements inhumains et dégradants « *présente un caractère individualisé dès lors qu'il se présente comme suffisamment concret et probable* »<sup>127</sup>.

Le Conseil établit également

*« qu'exceptionnellement, dans les affaires où un requérant allègue faire partie d'un groupe systématiquement exposé à une pratique de mauvais traitements, la protection de l'article 3 de la CEDH entre en jeu lorsque la partie requérante démontre qu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire à l'existence de la pratique en question et à son appartenance au groupe visé (...). En pareilles circonstances, la Cour EDH n'exige pas que la partie requérante établisse l'existence d'autres caractéristiques particulières qui la distingueraient personnellement, si cela devait rendre illusoire la protection offerte par l'article 3 de la CEDH. Ceci sera déterminé à la lumière du récit de la partie requérante et des informations disponibles sur le pays de destination pour ce qui est du groupe en question (...). »*

A la lecture des arrêts émis par le Conseil, il apparaît que dans certains cas, comme dans celui des ressortissants tunisiens, la situation générale constatée dans le pays en question peut suffire à déterminer les conséquences prévisibles de l'éloignement du requérant et donc individualiser le risque pour ce dernier de subir des traitements inhumains et dégradants. Dans un arrêt de

---

the stigmatized person is thought to be so different from "us" as to be not really human. And again, in the extreme, all manner of horrific treatment of "them" becomes possible. », Link et Phelan, 2001, Op.cit., p. 8.

<sup>127</sup> Cour EDH 21 janvier 2011, M.S.S./Belgique et Grèce, § 359.

2018, le Conseil, dénonçant un manque d'examen rigoureux de la part de l'Office, se prononce comme suit :

*« Le Rapport d'Amnesty International auquel se réfère le requérant indique, quant à lui, que des personnes soupçonnées d'infractions terroristes ont été détenues au secret, ont fait l'objet de disparitions forcées et ont été victimes de tortures. Ce rapport relève également que les réformes juridiques mises en place en Tunisie pour garantir le respect des droits humains restent, en substance, sans effet dans la pratique et que les modifications législatives de 2016 renforçant les garanties contre la torture et les mauvais traitements ne s'appliquent pas aux suspects détenus dans le cadre d'affaires de terrorisme. » [...]*

*« Pour le surplus, le Conseil note qu'en l'espèce, le requérant a fait l'objet d'une condamnation sanctionnant sa participation à une activité d'un groupe terroriste et qu'il ressort d'un courrier du 31 août 2017 versé au dossier administratif et adressé au Consulat Général de Tunisie par la partie défenderesse, que ce dernier sera rapatrié sous escorte, en raison de ses antécédents, de sorte que rien ne permet de douter, en l'état actuel du dossier, que les autorités tunisiennes n'auraient pas connaissance du profil particulier du requérant. »*

Dans le cas du requérant tunisien visé ci-dessus, sa condamnation pour participation aux activités d'un groupe terroriste a ainsi servi à consolider l'argument tiré des rapports dénonçant une situation générale inquiétante en Tunisie.

A ce propos, le critère de l'appartenance à un groupe terroriste paraît pour le moins absurde, étant donné que, dans le cadre de la procédure devant l'Office des étrangers donnant *in fine* lieu à un arrêt du Conseil, il est dans l'intérêt absolu du requérant de démontrer justement le contraire, c'est-à-dire l'absence de liens avec un groupe terroriste. Si la légitimité de la crainte est mesurée à la gravité de l'infraction et de l'implication dans le groupe terroriste, cette idée pose alors particulièrement question au regard des individus soupçonnés de mais non condamnés pour terrorisme en Belgique. En effet, il apparaît que les individus n'ayant pas fait l'objet de condamnations se trouvent en relatif désavantage dans le cadre de l'examen des garanties liées aux droits fondamentaux, dans la mesure notamment où ils ne peuvent « justifier » valablement de leurs craintes de subir des traitements inhumains et dégradants sur base de leurs appartenances terroristes.

En ce qui concerne les requérants marocains, largement majoritaires dans le corpus à l'examen, un revirement important intervenu en 2018 dans la considération des risques et garanties diplomatiques, interpelle.

Auparavant, le Conseil avait considéré dans plusieurs arrêts<sup>128</sup> rendus selon la procédure d'extrême urgence, d'une part, que les autorités décisionnaires étaient tenues de rechercher, auprès des autorités marocaines, des garanties diplomatiques (concrètes et individuelles<sup>129</sup>) que le requérant ne risquerait pas de se voir soumis à un traitement inhumain et dégradant, et exigé d'autre part, que la décision attaquée permette d'établir que le requérant n'encourrait pas de tels risques.

<sup>128</sup> Voir par exemple arrêts n°200.722 du 5 mars 2018 ; n°201.039 du 13 mars 2018 ou n°203.271 du 27 avril 2018.

<sup>129</sup> Arrêt CCE n°200.722 du 5 mars 2018.

Dans son arrêt n°203.271 du 27 avril 2018, il avait précisément considéré qu'il revenait « à la partie défenderesse d'écartier tout doute quant au risque », et qu'il ne s'agissait de surcroît pas « d'exiger du requérant qu'il apporte une preuve certaine de l'affirmation qu'il sera exposé à des traitements prohibés » par l'article 3.

Il avait ainsi reproché à l'Office des étrangers de ne pas avoir « entrepris la moindre démarche pour obtenir des garanties qu'en cas de retour dans son pays, le requérant ne serait effectivement plus inquiété pour les faits ayant entraîné sa condamnation en Belgique ou pour, d'une quelconque manière, réduire le risque qu'il soit exposé à des traitements prohibés par l'article 3 de la CEDH »<sup>130</sup>, jugeant que le requérant démontrait un risque concret « dès lors que les différentes sources citées font apparaître l'existence d'un risque pour les personnes impliquées ou suspectées d'être impliquées dans des organisations terroristes, ce qui est bien [son] cas. »<sup>131</sup>

*« Qui plus est, cet arrêt se fonde sur plusieurs sources, dont un rapport du Comité des droits de l'homme des Nations Unies adopté le 2 novembre 2016, qui après avoir salué les efforts entrepris par les autorités marocaines pointe un certain nombre de sujets de préoccupation, parmi lesquels le fait que des personnes soupçonnées de terrorisme ou de menaces contre la sécurité de l'Etat continuent d'être soumises à la torture et à d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants (X. contre Suède, op. cit., § 29), comme le souligne elle-même la partie défenderesse dans la décision dont appel, tout en minimisant la portée de telles réserves. L'arrêt de la Cour cite également un rapport du Département d'Etat américain (X. contre Suède, op. cit., § 31), qui indique aussi que, nonobstant les efforts entrepris, plusieurs sources constatent l'échec des autorités à mettre en pratique les dispositions de la loi contre la torture.*

*En ce que la partie défenderesse souligne que « les derniers rapports d'Amnesty International et de Human Rights Watch ne font plus mention que les personnes soupçonnées pour terrorisme se font torturer », le Conseil se doit tout d'abord de noter la nature des rapports visés dans la décision attaquée (et dont le lien vers la page internet permettant de les consulter figure dans la motivation de ladite décision), qui sont des rapports annuels généraux, par nature moins détaillés que les rapports thématiques et/ou spécifiques tels que celui de novembre 2016 du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies ou celui de septembre 2017 de Human Rights Watch qui évoque les nombreuses défaillances présentées par les autorités marocaines dans la lutte contre la torture. En outre, force est de constater que la partie défenderesse passe sous silence les autres constats posés par ces « derniers rapports d'Amnesty International et de Human Rights Watch » en 2017 et 2018 (...).*

*Sur ce point, le Conseil n'aperçoit pas davantage la pertinence du motif développé à titre subsidiaire quant au fait que les presses marocaines et internationales n'ont pas publiquement dénoncé de mauvais traitement à l'égard de ressortissants marocains expulsés d'Europe pour terrorisme. En effet, outre que la partie défenderesse n'indique nullement quelle méthode de recherche elle aurait suivie pour en arriver à une telle conclusion aussi tranchée, et outre les précisions factuelles développées en termes de requête quant aux deux individus cités à titre d'exemple dans l'acte attaqué, le Conseil*

<sup>130</sup> Arrêt CCE n°203.271 du 27 avril 2018, p. 31.

<sup>131</sup> Ibid.

*observe que les pratiques de tortures à l'égard de personnes soupçonnées de lien avec le terrorisme sont en tout cas visées par plusieurs rapports internationaux dont la partie requérante se prévaut même expressément en termes de décision, comme le Rapport du Comité des Droits de l'homme des Nations Unies de 2016 indiquant que ce Comité « demeure néanmoins préoccupé par la persistance d'allégations de torture et de traitements cruels, inhumains ou dégradants perpétrés par des agents de l'État au Maroc et au Sahara occidental, en particulier sur des personnes soupçonnées de terrorisme, de menace à la sûreté de l'État ou à l'intégrité territoriale », de sorte que le caractère public de telles informations ne peut être remis en cause. »<sup>132</sup>*

Il avait enfin estimé dans cet arrêt « *que la question n'est pas tant de savoir si dans l'hypothèse où le requérant était traduit devant un juge marocain pour les mêmes faits que ceux qui lui ont valu une condamnation en Belgique, il pourrait faire valoir ce précédent pour échapper à une nouvelle condamnation, mais bien de déterminer si le seul fait qu'il a déjà été condamné en Belgique suffit à écarter le risque qu'il soit à son retour au Maroc soumis à des mesures policières violant l'article 3 de la CEDH, du fait de son implication passée dans une organisation terroriste.* »

Quelques mois plus tard, dans son arrêt n°212.381 du 16 novembre 2018, le Conseil considérera au contraire qu'au vu de la situation générale au Maroc, des mécanismes de contrôle structurels et de la situation personnelle du requérant, « *il n'apparaît pas nécessaire d'obtenir des garanties supplémentaires* », et ce même si les autorités marocaines connaissent le profil du requérant.

*« S'il est exact que le requérant n'a pas été poursuivi, ni inculpé, ni condamné pour des infractions terroristes et que de ce point de vue, son cas peut se rapprocher de celui dont il est question dans l'affaire X c. Suède, il ne ressort pas de l'arrêt de la Cour EDH qu'elle ait entendu en tirer les conséquences générales que tend à lui donner la partie requérante. Il faut au contraire constater que la situation de la partie requérante n'est, sous d'autres aspects déterminants, pas comparable à celle dont il est question dans cet arrêt. En effet, dans cet arrêt, la Cour EDH constate que l'examen fait par les autorités suédoises chargées de l'examen de ce dossier ne peut être considéré comme suffisant. Celles-ci n'étaient pas au courant du fait que les autorités marocaines avaient été informées par les services de sécurité suédois de la situation de l'intéressé et du fait qu'il était considéré comme une menace pour la sécurité nationale en Suède et qu'elles disposaient de certaines informations à son sujet. Elle constate en outre que c'est le service de sécurité qui était responsable de l'exécution de la mesure d'expulsion et qui devait donc escorter l'intéressé et le remettre aux autorités marocaines. Le requérant, qui ne fait valoir que le fait qu'il n'a pas été condamné pour des infractions terroristes, n'établit donc pas la comparabilité de sa situation à celle dont il est question dans cet arrêt. Par ailleurs, il ne ressort pas plus du dossier administratif que le requérant aurait apporté des éléments qui étayeraient son point de vue : ainsi, il n'a pas fait mention de crainte particulière vis-à-vis des autorités marocaines au moment où il a été entendu, et il n'a pas jugé nécessaire d'introduire de demande de protection internationale. Dans sa requête, la partie requérante n'invoque aucun élément concret qui permettrait de*

---

<sup>132</sup> Ibid., p. 30.

*penser que la situation du requérant serait comparable à celle dont il est question dans l'arrêt X c. Suède du 9 janvier 2018. »<sup>133</sup>*

Le requérant n'avançant aux yeux du Conseil « aucun élément précis pour démontrer un risque de violation » de l'article 3, la demande de suspension d'extrême urgence de la mesure d'éloignement est rejetée.

S'il avait auparavant soutenu le contraire, le Conseil considérera par la suite que la démonstration, basée sur des rapports d'enquête des organes compétents des Nations Unies ou des organisations comme Amnesty International ou Human Rights Watch, de la seule situation généralisée du pays laissant penser qu'un risque de mauvais traitements pourrait exister, ne suffit en elle-même pas à conclure à un risque de violation de l'article 3. C'est cette position qu'il adoptera ensuite de manière systématique.

*« Il convient de constater qu'en l'espèce, la partie requérante n'avance aucun élément précis et circonstancié pour tenter de démontrer un risque de violation de l'article 3 de la CEDH dans son chef. Le fait de renvoyer à des rapports généraux dont la majorité ont été pris en compte par la Cour EDH dans son arrêt du 10 juillet 2018, qui indiquent que des mauvais traitements et des actes de torture commis par la police et les forces de sécurité ont toujours lieu, ne suffit pas à individualiser ou matérialiser un risque de subir des traitements inhumains et dégradants et cela d'autant que la situation des droits de l'homme s'est fortement améliorée au Maroc, que de nombreux rapports en font état et que la Cour EDH considère désormais qu'une pratique générale et systématique de torture et de mauvais traitements à l'encontre d'une personne soupçonnée de terrorisme n'est pas établie. »<sup>134</sup>*

D'une part, nous constatons de manière paradoxale qu'un argument fréquemment soulevé dans les appréciations du Conseil consiste à affirmer une amélioration de la situation des droits de l'homme au Maroc, sur base de ces mêmes rapports trop « généraux » écartés au nom de l'imprécision.

D'autre part, il convient de relever que tout en exigeant la présentation d'éléments « précis et circonstanciés » pour démontrer un risque de violation de l'article 3, les autorités constatent également que « la démonstration d'indications d'un intérêt [que les autorités marocaines pourraient lui manifester] comporte une part inévitable de spéculation et qu'il ne peut être exigé du requérant qu'il apporte une preuve claire des craintes dont il pourrait faire état »<sup>135</sup>. Dans la pratique, la limite entre « élément précis » et « preuve claire » semble cependant s'effacer, de manière à ce que le Conseil du contentieux des étrangers cherche dans l'argumentation du requérant une prédiction certaine d'une violation de l'article 3, omettant par

<sup>133</sup> Arrêt CCE n°212.381 du 16 novembre 2018, p. 22.

<sup>134</sup> Arrêt CCE n°214.640 du 30 décembre 2018, p. 21. Ceci reste de jurisprudence constante en 2019. A titre d'exemple, dans son arrêt n°226.762 du 26 septembre 2019, le Conseil donne exactement la même appréciation : « Il convient de constater qu'en l'espèce, la partie requérante n'avance aucun élément précis pour tenter de démontrer un risque de violation de l'article 3 de la CEDH. Le fait de renvoyer à des rapports généraux, qui indiquent que des mauvais traitements et des actes de torture commis par la police et les forces de sécurité ont toujours lieu, ne suffit pas à individualiser ou matérialiser un risque de subir des traitements inhumains et dégradants et cela d'autant que la situation des droits de l'homme s'est fortement améliorée au Maroc, que de nombreux rapports en font état et que la Cour EDH considère désormais qu'une pratique générale et systématique de torture et de mauvais traitements à l'encontre d'une personne soupçonnée de terrorisme n'est pas établie. »

<sup>135</sup> Ibid., p. 12.

là-même le terme de « *risque* » qui se réfère pourtant à la *potentialité* d'une telle violation, que la situation défavorable des droits de l'homme dans le pays d'origine est pourtant bien en mesure de démontrer.

Par ailleurs, s'il avait en novembre de la même année considéré que le principe *non bis in idem* ne pouvait en effet opérer dans le cas où le requérant était simplement suspecté d'avoir commis des infractions terroristes, le Conseil examine dans cet arrêt du 30 décembre 2018 au contraire la requête d'une personne ayant été condamnée à de multiples reprises, y compris pour participation à une activité d'un groupe terroriste. Malgré la présence de condamnations en Belgique, le Conseil reconduit son appréciation selon laquelle « *la question n'est pas de savoir si [le requérant] risque d'être surveillé, arrêté et/ou interrogé voire condamné par les autorités marocaines, car cela ne serait pas en soi contraire à la Convention, mais de savoir si un retour au Maroc l'exposerait à un risque réel de traitements inhumains et dégradants* »<sup>136</sup>. Il écarte ainsi l'argument fondé sur le principe *non bis in idem*.

Dans une quête de justification sans fin, le requérant est ainsi tenu d'établir que les autorités marocaines connaissent son profil, d'apporter des indications quant à l'intérêt que ces autorités pourraient lui manifester<sup>137</sup>, et de faire état du fait qu'il serait recherché ou suspecté au Maroc ou qu'une procédure serait en cours à son encontre, pour des faits similaires à ceux pour lesquels elle a été condamnée en Belgique ou pour d'autres faits éventuels. Une procédure pénale engagée à son encontre n'étant cependant « pas en soi contraire à la Convention », le requérant doit alors obligatoirement démontrer qu'il risque de subir des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3, en cas de retour au Maroc.

### *iii. Le cas particulier des décisions de fin de séjour sans ordre de quitter le territoire*

Dans le cadre de l'analyse quantitative, nous avons pu relever une tendance pour l'Office des étrangers à adopter de plus en plus souvent une mesure de fin de séjour sans y associer un ordre de quitter le territoire. Nous avons également constaté que cette mesure était prise en priorité à l'encontre de personnes bénéficiant auparavant d'une immunité contre l'éloignement, cette catégorie étant communément appelée celle des « quasi-nationaux ». La dissociation des

<sup>136</sup> Arrêt CCE n°214.640 du 30 décembre 2018. Voir également arrêts n°226.762 du 26 septembre 2019 et n°228.709 du 13 novembre 2019.

<sup>137</sup> Ibid. Voir également arrêt CCE n°226.762 du 26 septembre 2019. Cet arrêt énonce également qu'« *il ressort du dossier administratif que la partie défenderesse a pris contact le 25 janvier 2019 avec le consulat général du Maroc à Bruxelles afin de faire délivrer au requérant un « document de voyage ». Ce document ne mentionne nullement les raisons des antécédents judiciaires du requérant ni celles de la fin du droit de séjour du requérant ainsi que celles de la délivrance d'un ordre de quitter le territoire au requérant. Le 14 février 2019, le consul général du Maroc a confirmé la nationalité marocaine du requérant et a demandé à la partie défenderesse de lui « communiquer, pour information et à toutes fins utiles, les renseignements complémentaires dont vos services disposent sur [le requérant] ». Le 23 mai 2019, la partie défenderesse a donné des renseignements complémentaires au sujet du requérant, mais sans nullement mentionner les raisons des antécédents judiciaires du requérant ni celles de la fin du droit de séjour du requérant ainsi que celles de la délivrance d'un ordre de quitter le territoire au requérant.* ». Le Conseil considère ainsi que « *rien n'indique ou tend à démontrer que la partie requérante risquerait des traitements inhumains et dégradants en cas de retour au Maroc, même si le Maroc était au courant des liens de la partie requérante avec le terrorisme. Autrement dit, même si les autorités marocaines connaissent le profil du requérant (ce qui n'est, au demeurant, nullement étayé, malgré les allégations péremptoires de la partie requérante à ce sujet), ce dernier n'apporte pas d'indications quant à l'intérêt que lesdites autorités pourraient lui manifester.* », p. 32.

moments de retrait du droit au séjour d'une part, et de l'éloignement effectif d'autre part, produit alors un effet particulier au regard de ces étrangers ayant toujours vécu en Belgique.

Dans un arrêt se prononçant sur une mesure de fin de séjour sans ordre de quitter le territoire prise en application de l'article 44bis, §2 de la loi du 15 décembre 2018, le Conseil considère qu'« *il ne ressort aucunement de l'article 44bis, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, que le Ministre doive, concomitamment à une décision de fin de séjour, délivrer un ordre de quitter le territoire, cet article faisant référence à une possibilité accordée au Ministre* »<sup>138</sup>, et conclut plus loin que « *le fait que la partie défenderesse ait estimé que « les faits précités concernant une adhésion à un groupement terroriste ainsi qu'à la propagation de ses idéaux, sont à ce point graves qu'ils représentent une raison impérieuse de sécurité nationale au sens de l'article 39/79, §3, de la loi du 15 décembre 1980 » n'implique pas qu'elle aurait dû délivrer au requérant, concomitamment à la décision de fin de séjour, un ordre de quitter le territoire ou exposer les motifs pour lesquels elle ne l'a pas fait* »<sup>139</sup>.

Plus encore, quant à la contestation de l'absence alléguée de base légale à la décision, le Conseil explique dans un arrêt ultérieur comme suit.

*« En l'occurrence, la décision attaquée ne comporte pas d'ordre de quitter le territoire.*

*La partie requérante estime cependant que la décision attaquée, en ce qu'elle porte les termes selon lesquels la partie requérante a « l'obligation de quitter le territoire national et les territoires Schengen », comporte un ordre de quitter le territoire.*

*Le Conseil ne partage pas les conclusions de la partie requérante sur ce point. Il convient en effet de relever que le passage invoqué par la partie requérante est libellé comme suit : « Enfin, il est important de noter que cette décision implique que vous avez l'obligation de quitter le territoire national et les territoires Schengen. Il vous est loisible de vous rendre dans le pays de votre choix si vous êtes en possession des documents requis pour vous y rendre ».*

*Or, impliquer, selon le dictionnaire « le petit robert », signifie que cette décision « entraîne (quelque chose) comme conséquence », ce quelque chose étant en l'espèce « l'obligation de quitter le territoire national et les territoires Schengen ». Ce motif constitue donc uniquement, pour le requérant, l'information des conséquences claires de la décision de fin de séjour à savoir de devoir à court ou moyen terme quitter le territoire, cette obligation devant en tout état de cause être matérialisée par une décision d'ordre de quitter le territoire ultérieure. Il n'y a pas lieu d'y voir actuellement une décision en tant que telle de donner l'ordre de quitter le territoire au requérant.*

*Cette conclusion de l'absence en l'espèce d'ordre de quitter le territoire est par ailleurs confortée par l'en-tête qui stipule uniquement « décision de fin de séjour » et par l'absence de délai prévu pour quitter le territoire. »<sup>140</sup>*

<sup>138</sup> Arrêt CCE n°214.051 du 14 décembre 2018, p. 24.

<sup>139</sup> Ibid., p. 25.

<sup>140</sup> Arrêt CCE n°223.434 du 28 juin 2019, pp. 29-30.

Justifiée notamment par l'impossibilité d'éloignement immédiat des personnes incarcérées au moment du prononcé de la mesure, cette dissociation des deux décisions pourtant logiquement connexes, a avant tout pour effet de placer l'étranger dans une situation extrêmement précaire et de rendre impossible la contestation de la décision sur base d'une violation des dispositions de la CEDH.

En l'absence de mesure d'éloignement, les arguments liés à une potentielle exposition à des traitements inhumains ou dégradants en cas de retour au pays d'origine sont en effet systématiquement jugés inopérants, ou du moins « prématurés ». Ainsi, en examinant la conformité d'une décision de l'Office aux exigences de l'article 3, le Conseil considère en l'absence de mesure d'éloignement notamment que « [l]a partie requérante reste en défaut de démontrer de quelle manière la décision attaquée – une décision de fin de séjour prise sur la base de l'article 44bis, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 – serait, en tant que telle, de nature à entraîner un risque de traitements prohibés par ces articles, dans le chef du requérant. »<sup>141</sup> Il énonce également dans un arrêt ultérieur que « [d]ès lors que la décision de fin de séjour ne comporte en elle-même aucune mesure d'éloignement, il ne pouvait être exigé de la partie défenderesse qu'elle adopte des mesures de précaution particulières ou qu'elle motive précisément sa décision sur les risques que présenterait un retour de la partie requérante dans son pays d'origine pour sa vie ou son intégrité physique, les griefs qu'elle fait valoir dans ce cadre apparaissant en tout état de cause prématurés. »<sup>142</sup> Les arguments fondés sur un risque de traitements inhumains et dégradants prohibés par l'article 3 se trouvent ainsi écartés.

Nous relevons au surplus que dans le cas où il examine un recours introduit sur base à la fois de l'article 3 et de l'article 8, le Conseil semble contredire sa propre logique.

En effet, même s'il recourt au raisonnement ci-dessus exposé au regard de l'article 3, le Conseil procède en général, même en l'absence de mesure d'éloignement, au contrôle de la mise en balance des intérêts conformément aux exigences de l'article 8 au regard de la vie privée et familiale, et considère à titre d'exemple dans son arrêt n°214.639 que « l'acte attaqué n'impose ni aux enfants, ni à l'épouse, de déménager vers le Maroc ou dans un autre pays s'ils ne le souhaitent pas »<sup>143</sup>. Il est particulièrement frappant que son appréciation de la question laisse entendre de manière évidente que du retrait de séjour découle logiquement l'éloignement de l'individu, ou du moins une obligation pour lui – contrairement à son épouse et ses enfants – de s'installer en-dehors de la Belgique. Il constate notamment qu'il n'est pas « contesté que la décision attaquée constitue une ingérence dans la vie privée du requérant », faisant apparaître que le départ de ce dernier vers le Maroc s'impose en effet comme une évidence. Dans cette optique, le Conseil évalue par conséquent la prise en compte par l'Office des étrangers, de tous les éléments à la cause permettant de déterminer que les intérêts de la société doivent prévaloir sur les intérêts de l'individu, y compris son droit à la vie privée et familiale. Ce faisant, dans un autre arrêt se prononçant sur une mesure de fin de séjour sans ordre de quitter le territoire, il a ainsi considéré que « la partie défenderesse a également indiqué que si la partie requérante a peu travaillé en Belgique, elle a tout de même des expériences professionnelles qui peuvent lui être utiles notamment dans le pays dont elle possède la nationalité, ce qui témoigne également du contrôle de proportionnalité exercé par la partie défenderesse en l'espèce. »<sup>144</sup> Il convient

<sup>141</sup> Arrêt CCE n°214.051 du 14 décembre 2018, p. 28.

<sup>142</sup> Arrêt CCE n°223.434 du 28 juin 2019, p. 47.

<sup>143</sup> Arrêt CCE n°214.639 du 30 décembre 2018, p. 24.

<sup>144</sup> Arrêt CCE n°230.778 du 23 décembre 2019, p. 35.

à ce propos de mentionner que le fait pour le requérant d'avoir peu travaillé en Belgique, avait justement été retenu contre lui dans le cadre de l'examen de son intégration sociale et économique.

A propos d'un cas particulier analysé dans le cadre de son rapport « Trajectoires » - cas qui fait partie de notre corpus – Fabienne Brion utilise l'image d'une « mise en orbite »<sup>145</sup> des quasi-nationaux que nous trouvons particulièrement évocatrice. Elle y décrit notamment comment ces étrangers, souvent fraîchement sortis de prison, se trouvent dans l'incapacité de mettre en œuvre leur plan de reclassement et de se réinsérer efficacement dans la société belge, du fait de leur illégalité prononcée pendant qu'ils se trouvaient en détention. Nous y ajouterons également quant aux étrangers détenus au moment de la prise de décision de fin de séjour, que celle-ci constitue par ailleurs souvent un obstacle important à la mise en place même d'un plan de reclassement. Vu comme une source importante de risque de soustraction à l'exécution de la peine, la situation d'illégalité réduit considérablement l'accès du détenu étranger aux élargissements nécessaires à une préparation efficace de la réinsertion.

Une fois libéré, l'étranger reste en Belgique en attendant le traitement de son recours et parfois l'adoption d'une mesure d'éloignement effective, sans pouvoir vivre une vie « entière », ni même prouver ses efforts d'intégration : « *La décision de l'Office des étrangers le condamne à ne pas pouvoir mettre en œuvre son plan de reclassement ni se réinsérer socialement. L'alternative face à laquelle elle le place est ici, l'épreuve de la mort civile et sociale qui le réduit à l'état de zombie, ou là-bas, celle du ban et de la torture et des traitements inhumains et dégradants.* » Fabienne Brion résume la situation actuelle de l'étranger qu'elle vise ainsi : « (...) vit pour le moment en Belgique, dans une situation particulièrement précaire – en séjour illégal dans le pays qui l'a vu naître, qui est le seul qu'il ait jamais connu ; sans droit au travail, sans droit à la sécurité sociale et avec un droit limité à l'aide médicale urgente, alors qu'il souffre d'une maladie chronique qui, lorsqu'il était en prison, a nécessité son transfert au centre médico-chirurgical de la prison de Saint-Gilles pour des soins médicaux décrits comme lourds ; aux dépens de sa famille, dont les ressources sont très limitées ; dans la crainte permanente d'un OQT avec maintien en vue de l'éloignement et interdiction d'entrée, d'une durée indéterminée, mais qui d'après la jurisprudence du CCE, est fréquemment de 15 ans. La décision de fin de séjour prise par l'Office des étrangers signifie qu'il est mis par l'État qui lui demandait de se reclasser quand il était détenu dans l'impossibilité de le faire quand il ne l'est plus ; elle fait de lui quelqu'un qui n'a plus rien à perdre sinon sa famille, qu'elle lui impose de perdre aussi. »<sup>146</sup> Faisant écho aux préoccupations de Gilles Chantraine et al. précédemment exposées, la conclusion formulée par la chercheuse dans le cas cité donne à réfléchir. « *En pointillés, mais logiquement, se dessine une troisième voie : celle de la récidive, voire de la tentation d'un attentat-suicide, contre laquelle sa vie familiale, niée par l'Office des étrangers, reste après le ravage de la décision de retrait et de l'arrêt du CCE, l'un des seuls remparts.* »<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> BRION, F., Op.cit., p. 69.

<sup>146</sup> Ibid., pp. 86-87.

<sup>147</sup> Ibid., p. 74.

## CONCLUSIONS

Dans ce rapport, nous avons eu pour ambition de rendre compte de l'incidence de la politique antiterroriste belge sur l'application concrète du droit des étrangers telle qu'elle se manifeste dans la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers.

La première démarche a consisté à rechercher (à l'aide de mot clés) dans la base de données publique du Conseil du Contentieux des étrangers (CCE) tous les arrêts en annulation et en plein contentieux, rendus en français et en néerlandais concernant une personne soupçonnée d'une implication dans la préparation ou la commission de faits terroristes, ou condamnée en Belgique pour une infraction terroriste, depuis 2007 et jusqu'au 31 décembre 2019. Un total de 85 arrêts en annulation (63 en français et 22 en néerlandais) et 22 arrêts en plein contentieux (17 en français et 5 en néerlandais) ont ainsi été identifiés comme étant dans le cadre de notre projet. Les 85 arrêts en annulation comportent un total de 100 décisions concernant 51 personnes de 13 nationalités différentes. Les 22 arrêts en plein contentieux comportent une seule décision chacun, et ont trait à 17 personnes de 7 nationalités différentes. Ces arrêts ont fait l'objet en priorité d'une analyse quantitative, complétée par une analyse qualitative.

Dans un premier temps, une analyse statistique a été réalisée sur base de l'année de prononcé de l'arrêt du CCE, permettant de rendre compte d'une évolution des tendances générales liées à l'application du droit des étrangers et de poser quelques constats liés plus précisément au travail du Conseil. Dans un deuxième temps, ce sont les décisions visées telles que rendues par l'Office des Etrangers (OE) qui ont été examinées de sorte à percevoir l'évolution de la prise de décision au niveau de l'OE durant la période étudiée, ceci en particulier avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017. La loi du 24 février 2017 a en effet modifié substantiellement le régime de l'éloignement pour motifs d'ordre public et de sécurité nationale, et étendu considérablement le champ d'application des mesures de retrait de séjour et d'éloignement. Deux types d'élargissements peuvent essentiellement être identifiés : (1) l'extension du champ d'application *rationae personae* des mesures prévues conjuguée avec le choix de l'ordre de quitter le territoire (OQT) comme seul instrument de l'éloignement des étrangers et (2) son extension *rationae materiae*.

Les données permettent de constater tout d'abord une augmentation significative du nombre d'**arrêts du CCE** concernant une personne soupçonnée de, ou condamnée pour, faits de terrorisme, à partir de 2016 déjà mais surtout en à partir de 2018. Une double hypothèse peut être formulée à savoir que cette hausse peut être liée (1) à celle également observée à partir de 2016 au niveau du contentieux « terro » traité par les tribunaux correctionnels (Remacle, Van Praet & Vanneste 2022) et (2) aux effets de la loi du 24 février 2017 élargissant les possibilités d'éloignement des étrangers pour raisons d'ordre public et de sécurité nationale. Le volume moyen des arrêts en annulation augmente par ailleurs, de même que le nombre d'arrêts rendus en chambre à trois juges ou en chambres réunies. Enfin, le nombre de recours introduits selon la procédure d'extrême urgence s'accroît aussi en particulier depuis 2018. L'on peut déduire de ces constats que les affaires concernant un étranger suspecté de ou jugé pour terrorisme prennent une place de plus en plus importante et interpellante dans l'exercice du droit des étrangers, en particulier depuis 2018. L'urgence croissante observable peut traduire par ailleurs une relative sévérité de l'OE à l'égard des étrangers présentant des liens avec le terrorisme.

**L'examen des décisions prises par l'OE** (telles que visées par les arrêts du CEE) amène ensuite à mettre en avant des constats d'augmentation et de durcissement (dont *rationae personae*) des mesures, se déclinant sous plusieurs modalités principales.

- Une multiplication à partir de 2016 et surtout 2017 des mesures d'éloignement, prononcées ou non en même temps qu'un retrait de séjour, à l'encontre d'étrangers soupçonnés de ou condamnés pour faits de terrorisme. Ces décisions d'éloignement font très souvent l'objet d'un premier recours en extrême urgence. Celles-ci s'appliquent par ailleurs en nombre à des personnes auparavant immunisées ou protégées. Un total de 15 étrangers auparavant exclus du champ d'application de la loi du 15 décembre 1980 (et bénéficiant donc d'une immunité contre l'éloignement) en ont fait l'objet. 35% des ordres de quitter le territoire pris après l'entrée en vigueur de la loi de 2017 ont ainsi été pris à l'encontre d'étrangers bénéficiant auparavant d'une protection absolue contre l'éloignement et 35% concernent un étranger bénéficiant auparavant d'une protection renforcée. Précisons que tous ont auparavant fait l'objet de condamnations pénales dont 13 pour faits de terrorisme.
- Une apparition en nombre à partir de 2017 de mesures de retrait de séjour non assorties de mesure d'éloignement s'expliquant par une application étendue à une catégorie d'étrangers auparavant exclue du champ d'application: les « quasi-nationaux », étrangers nés en Belgique ou y séjournant légalement depuis leur enfance. 58% de ces mesures concernent en effet des étrangers bénéficiant auparavant d'une protection absolue contre l'éloignement, et 21% d'une protection renforcée.
- Une multiplication des mesures d'interdiction d'entrée à partir de 2015. Cette multiplication concerne surtout celles prononcées à l'exclusion d'une autre mesure. De surcroît la durée des interdictions augmente : alors qu'elles se limitaient à 10 ans jusqu'en 2016, les interdictions de courte durée (3 ou 6 ans) disparaissent pour laisser la place à des durées de l'ordre de 10, 15, voire 20 ans à partir de 2017.

L'examen des mesures de l'OE en fonction de l'existence ou non d'une **condamnation pénale** indique que les décisions de retrait de séjour et/ou d'éloignement prennent en compte une ou plusieurs condamnations dans 87% des cas, et dans 89% de ceux-ci des infractions terroristes sont en cause. Même si la loi du 24 février 2017 a élargi les possibilités d'éloignement à l'égard d'étrangers non condamnés, ceux-ci restent donc minoritaires parmi les personnes concernées par les décisions. Les étrangers non condamnés apparaissent dans les décisions en 2015 et ne sont pas plus nombreux en 2019 qu'en 2016. Le constat que leur nombre chute, par ailleurs, en 2017 et 2018 pourrait s'expliquer par le fait que les 18-24 premiers mois suivant la réforme de 2017 aient été surtout marqués par l'accomplissement du projet gouvernemental d'éloigner un grand nombre d'étrangers déjà connus de la justice. La période suivante, débutant en 2019, pourrait être le point de départ d'un traitement différent de l'éloignement visant davantage les étrangers suspectés. L'examen de cette hypothèse supposerait une analyse des décisions ultérieures à 2019.

Enfin, il apparaît qu'à partir de 2017, les **rapports du renseignement** prennent une place de plus en plus importante au sein des décisions de l'OE. Pendant la période postérieure à la loi de 2017, 69% des décisions de l'OE examinées font état d'au moins un rapport d'un service de renseignement, alors que ce pourcentage est limité à 31% pour la période antérieure. Par ailleurs, c'est aussi à partir de 2017 qu'il est nouvellement fait appel à l'OCAM, ceci dans une mesure un peu moindre mais comparable à la VSSE. Le recours aux services de renseignement concerne plus souvent qu'avant 2017 des étrangers condamnés antérieurement. Plutôt que de

venir combler un manque d'information lié notamment à l'absence de dossiers judiciaires à la disposition de l'OE, les éléments fournis par le renseignement viennent dans la majorité des cas s'ajouter à celles générées lors du procès pénal. Un examen détaillé montre par ailleurs que les interventions de l'OCAM concernent particulièrement (76%) des étrangers ayant acquis un statut de séjour permanent en Belgique et y vivant une vie de famille depuis de longues années.

**Les appréciations faites par le CCE** dans leurs arrêts sont également analysées. Sur le long terme (2009-2019) l'examen montre que l'augmentation importante du nombre d'arrêts, initiée en 2016, se concrétise surtout en 2016 et 2017 par des confirmations de la décision de l'OE (9 arrêts sur 10). Après 2017, la forte augmentation du nombre d'arrêts s'accompagne d'une répartition plus équilibrée des confirmations d'une part et des annulations ou suspensions d'autre part (38% seulement de confirmations en 2018, 59% en 2019). L'on peut en déduire qu'au moment de l'augmentation importante du nombre de mesures de retraits de séjour/éloignement par l'OE, le CCE a affectivement joué dans une certaine mesure son rôle de contrôle, et a constitué ainsi un contrepoids relativement efficace, ceci au vu de l'augmentation de la proportion d'annulations et suspensions qui ont alors été décidées.

Certains constats méritent toutefois l'attention. Ainsi, dans le cas de certains étrangers, jusqu'à quatre mesures d'éloignement successives ont été prises en l'espace de quelques années, témoignant d'un certain acharnement de l'OE, malgré l'efficacité apparente des recours introduits auprès du CCE. Le cadre juridique réglemant la procédure d'appel ne paraît en effet pas en mesure d'abriter ces étrangers d'une nouvelle mesure d'éloignement. Pour certaines personnes, décisions d'éloignement, recours et annulations s'enchaînent, et ce sans fin perceptible.

Il convient par ailleurs de relever que parmi les décisions confirmées définitivement (procédure classique), il s'agit à 77% (10 décisions) de mesures de retrait de séjour sans OQT, mesure peu utilisée par l'OE avant 2017, et qui après 2017 est prise majoritairement à l'égard d'étrangers bénéficiant antérieurement de protections renforcées contre l'éloignement (« quasi-nationaux » nés en Belgique, y ayant grandi, ou y bénéficiant d'un long séjour).

Enfin lorsque l'on analyse les décisions du CCE, en fonction du fait que la décision de l'OE attaquée fait référence ou non aux informations fournies par l'un ou l'autre service de renseignement, on constate sur l'ensemble de la période, des taux de confirmation et de suspension/annulation très proches : environ 60% des décisions de l'OE sont confirmées dans les deux cas. Ce constat doit toutefois être nuancé à l'examen de l'évolution observable après 2017, avec l'apparition de l'OCAM comme nouveau service dans l'arsenal de l'OE et d'un ciblage relativement plus important par ce service, des étrangers « quasi-nationaux » ou en long séjour sur le territoire.

L'analyse quantitative des arrêts a permis de dégager certaines tendances dans la pratique de l'OE et du CCE, mais ne peut que difficilement permettre de rendre compte des rationalités qui sous-tendent les décisions examinées. **L'analyse qualitative** « hybride » - de jurisprudence classique et thématique - a apporté une double plus-value.

La première a été de montrer comment « l'étiquette » du terrorisme se trouve directement opérationnalisée dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de fin de séjour et d'éloignement prises par l'OE. Ces mesures semblent alors s'insérer dans une dynamique de

stigmatisation (Goffman 1975) qui accorde une place déterminante à des pratiques discriminatoires (Lacaze 2008) et qui apparaît ici comme structurelle (Link & Phelan 2001). L'approche institutionnelle du stigmaté (Plumauzille & Mathilde Rossignaux-Méheust 2014) convient particulièrement pour rendre compte de ce processus à l'œuvre dans les décisions de l'OE qui permet à cette instance, en tant que manifestation d'un pouvoir dominant, de sanctionner ou écarter des catégories de personnes qui constituent, par leur mode de vie ou leurs conduites, un écart à la norme. Ce processus - par ailleurs désigné par certains juges de la CEDH comme produisant l'effet d'une « double peine » - est ainsi légitimé par l'idée que les pratiques et idéologies de cette catégorie de la population représentent une menace directe pour l'ordre public et la sécurité nationale. L'analyse des appréciations que fait l'OE montre que la présence de faits de terrorisme, a fortiori si ces faits ont donné lieu à une condamnation, entraîne presque automatiquement une conclusion défavorable à l'étranger, en ce que ces derniers sont perçus comme directement constitutifs de « raisons d'ordre public et de sécurité nationale ». Les évaluations de l'OCAM (et dans certains cas les rapports de la VSSE) sont par ailleurs directement converties en motivations. Les pratiques de qualification de l'OE, quoique ne reposant dans nombre de cas pas sur des catégories d'infractions consacrées par la loi, ont alors pour effet de sanctionner des idées et conduites postérieurement à la peine prononcée au pénal, ou à la place de celle-ci.

La deuxième plus-value a été de mettre en évidence en quoi, dans le cadre d'un recours devant le CCE, la contestation des motivations de l'OE peut s'avérer difficile en raison de la limitation du contrôle à la seule légalité de l'acte attaqué, a fortiori si ce dernier s'est appuyé dans sa décision, sur les informations et évaluations fournies par les services de renseignement et en particulier par l'OCAM. Nous avons alors conclu que l'assignation d'une image de « terroriste » conduit à et réaffirme la légitimité d'une certaine dépossession de soi et des droits, qui se manifeste au-delà d'entraves importantes aux droits de la défense, à une série de difficultés liées à la protection des droits fondamentaux tels que garantis par la CEDH. Considéré comme ne pouvant prévaloir face à la menace que représentent les individus visés, le droit à la vie privée et familiale se trouve sacrifié au nom de l'ordre public et de la sécurité nationale. En ce qui concerne le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants, celui-ci s'avère par ailleurs d'autant plus difficile à faire valoir qu'une nouvelle pratique de l'OE (qui consiste à mettre fin au séjour sans ordonner à l'étranger de quitter le territoire) empêche entièrement la contestation de la mesure adoptée sur cette base. Répondre à la question de savoir si le contrôle de légalité est apte à assurer la défense effective des droits des étrangers visés demande dès lors une réponse est mitigée. Les tendances statistiques montrent en effet que si beaucoup de recours se trouvent rejetés lors de la procédure urgente, les décisions définitives du Conseil après 2017 ne révèlent pas un taux de confirmation des décisions de l'OE démesuré. Certaines rationalités ressortant de l'analyse qualitative des décisions de même que le taux de confirmation relativement élevé des décisions de retrait de séjour sans OQT qui affectent en particulier les « quasi-nationaux » nuancent cependant le constat statistique et invitent à la prudence.

## **RECOMMANDATIONS**

Au terme de cette recherche et dans le cadre plus général des recommandations formulées à l'issue du programme de recherche AFPECT, les résultats nous ont amené à formuler quatre recommandations.

- 1) Envisager d'étendre le contrôle actuellement limité à la légalité des décisions de l'Office des étrangers (OE) à un contrôle de pleine juridiction, en portant une attention particulière au contenu et à la pertinence des motivations. Il s'agit principalement d'engager une réflexion en vue de modifier la portée du contrôle exercé par le Conseil du contentieux du droit des étrangers (CCE). Cette extension du champ de compétence du CCE serait susceptible de remédier à une grande partie des déséquilibres démocratiques constatés dans les résultats de cette analyse.
- 2) Réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour assurer une plus grande transparence concernant les éléments retenus contre les personnes dans le cadre de la procédure de renvoi. Cette recommandation est particulièrement centrée sur l'évaluation de l'OCAM, qui est la plupart du temps brève et incomplète (faisant souvent référence au fait que l'information est classifiée, parfois sans raison apparente) et peu communiquée à la personne concernée, mais à laquelle on accorde un poids disproportionné dans les motivations des décisions de l'OE.
- 3) Assurer une prise en compte plus satisfaisante des droits fondamentaux dans le cadre des procédures examinées en remettant en cause l'idée selon laquelle la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité nationale doit nécessairement et automatiquement l'emporter sur les droits individuels (alors même que la définition du concept d'ordre public et de sécurité nationale ne fait guère consensus).
- 4) Stimuler le débat sur le bien-fondé de l'éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, compte-tenu de la grande diversité des faits (et de leurs différents niveaux de gravité) qui ont pu justifier la suspicion ou la condamnation pour des actes de terrorisme, et notamment pour la participation aux activités d'un groupe terroriste. La discussion devrait être menée au regard du principe d'égalité de traitement entre les justiciables, ainsi qu'au regard d'un principe d'efficacité à moyen et long terme dans la lutte contre le terrorisme.

## **BIBLIOGRAPHIE**

ASUA BATARRITA, A., ALVAREZ VIZCAYA, M., « La répression du terrorisme en Espagne », *Archives de politique criminelle*, 2006/1 (n° 28), pp. 215-236.

BRION, F., « Les processus de radicalisation menant à la violence. » *Rapport de la recherche "Trajectoires" réalisée dans le cadre du contrat de services attribué à l'UCLouvain par la Fédération Wallonie-Bruxelles*, volume 1, Louvain-la-Neuve, 15 juillet 2020.

BRION, F., TULKENS, F., « Conflit de culture et délinquance. Interroger l'évidence. », *Déviance et société*, 1998 - Vol. 22-N°3, pp. 235-262.

CHANTRAINE, G., SCHEER, D., DEPUISSET, M-A., « Enquête sociologique sur les "quartiers d'évaluation de la radicalisation" dans les prisons françaises. » [*Rapport de recherche*] CNRS. 2018. hal-02458977.

GOFFMAN, E., « Stigmate. Les usages sociaux des handicaps, Paris », 1975 (1re éd., *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Upper Saddle River, 1963).

KERVYN DE MEERENDRE L., VARGA R., BRION F., CRAHAY C., VERFAILLIE K., HANARD E., DE KIMPE S., REMACLE C., VANNESTE C., VAN PRAET S., « Impact Assessment of Belgian De-,Radicalisation“ Policies Upon Social Cohesion and Liberties. Final Report. » Brussels : Belgian Science Policy Office 2022 – 158 p. (BRAIN-be - (Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks). [http://www.belspo.be/belspo/brain-be/themes\\_4\\_Strategie\\_fr.stm](http://www.belspo.be/belspo/brain-be/themes_4_Strategie_fr.stm)

LABAYLE, H., « Terrorisme et droit des réfugiés, des liaisons dangereuses ? Libres propos sur le ‘Muslim Ban’ et la jurisprudence Lounani de la Cour de Justice », *Actualités du GDR*, Réseau Universitaire Européen, CNRS, 13 février 2017, <http://www.gdr-elsj.eu/tag/terrorisme/>.

LACAZE, L., « La théorie de l'étiquetage modifiée, ou l'« analyse stigmatique » revisitée », *Nouvelle revue de psychosociologie*, vol. 5, no. 1, 2008, pp. 183-199.

LE COURANT, S., « Ce que fait la politique de contrôle de l'immigration », *Champ pénal / Penal field, nouvelle revue internationale de criminologie* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 24 septembre 2010.

LINK, B. G., PHELAN, J. C., « Conceptualizing stigma », *Annual Review of Sociology* 27, 2001, pp. 363-385.

MACQ, C., « Le point sur le retrait du droit au séjour et l'éloignement pour motifs d'ordre public des étrangers en séjour légal », *Revue du droit des étrangers* - 2018 - n° 198, pp. 179-221.

PAILLÉ, P., MUCCHIELLI, A., « L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales ». Armand Colin, « U », 2012.

PIVATO, A., « L'exclusion du statut de réfugié à l'aune du phénomène terroriste », *Revue du droit des étrangers*, 2017, n° 193, pp. 189-203.

PLUMAUZILLE, C., ROSSIGNEUX-MÉHEUST M., « Le stigmate ou la différence comme catégorie utile d'analyse historique », *Hypothèses*, 2014/1 (17), pp. 215-228.

REMACLE, C. , VANNESTE C.. « L'arbre cache-t-il la forêt ? Contexte sociopolitique et mesures anti-terroristes en Belgique : de l'impact sur les droits et sur la cohésion sociale », *Revue internationale de Criminologie et de Police technique et scientifique*, 2019, nr.3, 293-307.

REMACLE, C., VANNESTE, C. (dir), VAN PRAET, S, « Approche ethnographique et jurisprudentielle des poursuites en matière de terrorisme en Belgique », Rapport de la recherche réalisée dans le cadre du programme AFFECT (Evaluation de l'impact des politiques belges de déradicalisation sur la cohésion sociale et les libertés) financé par BELSPO (volet judiciaire) », *Collection des rapports de recherche de la Direction opérationnelle de Criminologie n°51a*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, 341 p.

REMACLE, C., VANNESTE, C. (dir), VAN PRAET, S., « Approche ethnographique et jurisprudentielle des poursuites en matière de terrorisme en Belgique. Rapport de synthèse », Rapport de synthèse de la recherche réalisée dans le cadre du programme AFFECT (Evaluation de l'impact des politiques belges de déradicalisation sur la cohésion sociale et les libertés) financé par BELSPO (volet judiciaire), *Collection des rapports de recherche de la Direction opérationnelle de Criminologie n°51b*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, 42 p.

VAN LAETHEM, W., « L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace : Une analyse ponctuelle », *Revue du droit de police*, n°2007/4, pp. 109-127.

VANNESTE, C., « L'empreinte d'un contexte de montée des populismes et de déconsolidation des droits sur le dispositif belge de l'antiterrorisme ». In BRION, F, DE VALKENEER, C. et FRANCIS, V. (eds.) « Communauté suspecte et sécurité préventive. La radicalisation, une invention stratégique? » , Les Cahiers du GEPS, Politeia, Bruxelles, 2022, pp. 21-40.

**Collection des rapports et notes de recherche**  
**Collectie van onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's**

*Actualisée en décembre 2022 – Geactualiseerd in december 2022*

- N°52 VARGA, R., VANNESTE C. (dir) (2022), L'incidence de la politique antiterroriste belge sur l'application du droit des étrangers. A travers la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers (CCE). Rapport de la recherche réalisée dans le cadre du programme AFFECT (Evaluation de l'impact des politiques belges de déradicalisation sur la cohésion sociale et les libertés) financé par BELSPO (volet CCE), Collection des rapports de recherche de la Direction opérationnelle de Criminologie n°52, Institut National de Criminologie et de Criminologie, 115 p. (décembre 2022)
- N°51 REMACLE C., VANNESTE C. (dir), VAN PRAET S. (2022) Approche ethnographique et jurisprudentielle des poursuites en matière de terrorisme en Belgique. Rapport de la recherche réalisée dans le cadre du programme AFFECT (Evaluation de l'impact des politiques belges de déradicalisation sur la cohésion sociale et les libertés) financé par BELSPO (volet judiciaire)», *Collection des rapports de recherche de la Direction opérationnelle de Criminologie* n°51, Institut National de Criminologie et de Criminologie, 340 p.
- N°50 MINE, B., JEUNIAUX, P., DETRY, I.. (2022) La radicalité verbalisée. Analyse du discours de personnes radicales à propos de leur engagement et de leur(s) expérience(s) avec les autorités. Rapport de la recherche. Projet financé par la Politique scientifique fédérale (BELSPO), *Collection des rapports de recherche de la Direction opérationnelle de Criminologie* n°50, Institut National de Criminologie et de Criminologie, 210 p.
- N°49 JONCKHEERE, A., SCHILS, E., *La médiation SAC en temps de COVID sur le territoire des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Etude réalisée en 2021-2022 dans le cadre de la recherche « Les sanctions administratives communales dans le cadre des mesures anti-COVID : administration de la justice pénale et respect des droits fondamentaux »*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminologie et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, octobre 2022, 62 p.
- N°48c RAVIER, I., VAN PRAET, S., *Les dossiers judiciaires : la gestion du costume pénal de l'IPV. Analyse des dossiers.*, BELSPO, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminologie et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, *Belspo*, Bruxelles/Brussel, mai 2022, 122 p.
- N°48a VANNESTE, C., *Violences entre partenaires : impact, processus, évolution et politiques publiques. Analyse des entretiens menés avec des acteurs-clé du secteur policier et de l'assistance policière aux victimes en Fédération Wallonie-Bruxelles.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminologie et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, *Belspo, IPV Pro&Pol*, Bruxelles/Brussel, décembre/december 2022, 148 p.
- N°47 DETRY, I., MINE, B., JEUNIAUX, P., *La radicalisation au prisme des banques de données. Rapport de recherche dans le cadre du projet FAR. Projet financé par BELSPO*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminologie et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, KU Leuven, ULB, Bruxelles/Brussel, avril 2021, 65 p.
- N°46 MAHIEU, V., TANGE, C.(PROM), SMEETS, S, (PROM.) *Projet de recherche portant sur le partage de l'espace public à Schaerbeek (PEPS). Projet financé par la zone de police Schaerbeek-Evere-St-Josse (POLBRUNO)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminologie et de Criminologie, Direction

Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Centre de recherches Pénalité, sécurité & déviance, Bruxelles/Brussel, septembre 2019, 25 p.

- N°45 GOTELAERE, S., SCHILS, E., JONCKHEERE, A. (PROM.) *Recherche portant sur les pratiques en matière de médiation dans le cadre des sanctions administratives communales*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, SPP Intégration Sociale / POD Maatschappelijke Integratie, Bruxelles/Brussel, novembre/november 2020, 117 p.
- N°44b MAHIEU, V., VAN PRAET, DETRY, I., (PROM.), TANGE C., (PROM.) *Een analyse van geseponeerde dossiers met een tenlastelegging inzake de discriminatiewetgeving*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Unia, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles/Brussel, janvier/januari 2021, 51 p.
- N°44a MAHIEU, V., VAN PRAET, DETRY, I., (PROM.), TANGE C., (PROM.) *Une analyse des dossiers judiciaires classes sans suite comprenant une prévention liée à la discrimination*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Unia, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles/Brussel, novembre/november 2020, 50 p.
- N°43c VAN PRAET, S., TANGE, C. (PROM.), *Identifying and tackling problematic or abusive forms of police selectivity. An action research on the problematic practices and/or mechanisms of police selectivity in the police district of Schaerbeek-Evere-St-Josse (PolBruNo)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Unia, PolBruno, Bruxelles/Brussel, juillet/juli 2020, 74 p.
- N°43b VAN PRAET, S., TANGE, C. (PROM.), *Identificeren en aanpakken van problemen of misbruiken bij politiselectiviteit. Een actiononderzoek naar problematische praktijken en mechanismes van politiselectiviteit in de politiezone Schaarbeek-Evere-Sint-Joost-ten-Node (PolBruNo)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Unia, PolBruno, Bruxelles/Brussel, juillet/juli 2020, 80 p.
- N°43a VAN PRAET, S., TANGE, C. (PROM.), *Identifier et affronter des problèmes et abus dans la sélectivité policière. Une recherche-action sur les pratiques et/ou mécanismes problématiques de sélectivité policière au sein de la zone de police schaarbeek-Evere-St-Josse (PolBruNo)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Unia, PolBruno, Bruxelles/Brussel, juillet/juli 2020, 79 p.
- N°42 DE BLANDER, R., ROBERT, L., MINCKE, C., MAES, E., MINE, B., *Etude de faisabilité d'un moniteur de la récidive / Haalbaarheidsstudie betreffende een recidivemonitor*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Mai/Mei 2019, 44 p.
- N°41 VANNESTE, C., *La politique criminelle en matière de violences conjugales : une évaluation des pratiques judiciaires et de leurs effets en termes de récidive*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Mai/Mei 2016, 131 p.

VANNESTE, C., *Het strafrechtelijk beleid op het vlak van partnergeweld : een evaluatie van de rechtspraktijk en de gevolgen ervan inzake recidive*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction

- Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Mai/Mei 2016, 135 p.
- N°40 MAHIEU, V., RAVIER, I., VANNESTE, C., *Vers une image chiffrée de la délinquance enregistrée des jeunes en Région de Bruxelles-Capitale.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Juin 2015, 154 p.
- N°39 BURSENS, D., TANGE, C., MAES, E., *Op zoek naar determinanten van de toepassing en de duur van de voorlopige hechtenis. A la recherche de déterminants du recours à la détention préventive et de sa durée.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Juni/juin 2015, 103 p.
- N°38 MINE, B., ROBERT, L., *Recidive na een rechterlijke beslissing. Nationale cijfers op basis van het Centraal Strafregister. La récidive après une décision judiciaire. Des chiffres nationaux sur la base du Casier judiciaire central.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Mai 2015, 62 p.
- N°37 RAVIER, I., *l'évolution des signalements de mineurs pour faits qualifiés infraction : quelles pistes de compréhension ?.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Mai 2015, 56 p.
- N°36 JONCKHEERE, A., *Le rôle et l'organisation des greffiers d'instruction.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Septembre 2014, 76 p.
- N°35 MAHIEU, V., LEMONNE, A. (dir.), VANNESTE, C. (dir.), *Projet de recherche portant sur le développement d'un outil d'aide à la décision en matière de violences entre partenaires. Projet réalisé dans le cadre d'une collaboration avec l'équipe de l'Institut Thomas More Kempen.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Avril 2014, 99 p.
- N°34 DACHY, A., BOLIVAR, D., LEMONNE, A. (dir.), VANNESTE, C. (dir.), *Implementing a better response to victims' needs. Handbook accomplished in the framework of the project « Restorative justice, Urban Security and Social Inclusion : a new European approach » JUST/2010/JPEN/1601. Financed by CRIMINAL JUSTICE Programme EU 2008-2010.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, 2012, 103 p.
- N°33 MINE, B., ROBERT, L., JONCKHEERE, A. (DIR.), MAES, E. (dir.), *Analyse des processus de travail de la Direction Gestion de la détention et des directions pénitentiaires locales dans le cadre de la formulation d'avis et de la prise de décisions en matière de modalités d'exécution des peines/Analyse van werkprocessen van de Directie Detentiebeheer en lokale gevangenisdirecties in het kader van de advies- en besluitvorming inzake bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, février/februari 2013, 370 p.
- N°32b GILBERT, E., MAHIEU, V., GOEDSEELS, E. (PROM.), RAVIER, I. (PROM.), *Onderzoek naar de beslissingen van jeugdrechters/jeugdrechtbanken in MOF-zaken*, Nationaal Instituut voor

- Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Onderzoeksrapport, Brussel, september 2012, 189 p.
- N°32a GILBERT, E., MAHIEU, V., GOEDSEELS, E. (DIR.), RAVIER, I. (DIR.), *Recherche relative aux décisions des juges/tribunaux de la jeunesse dans les affaires de faits qualifiés infractions*, Institut National de Criminalistiek et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Rapport final de recherche, Bruxelles, septembre 2012, 189 p.
- N°31 MAHIEU, V., VANDERSTRAETEN, B., LEMONNE, A. (dir.), *Evaluation du Forum national pour une politique en faveur des victimes/ Evaluatie van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid. Rapport final/Eindrapport(bilingue)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistiek et de Criminologie, Operationele Directie Criminologie/Direction Opérationnelle de Criminologie, Brussel/Bruxelles, février/februari 2012, 220 p + annexes.
- N°30 ADELAIRE K., REYNAERT J.-F., NISEN L., *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne*, MINCKE C., SHOENAERS F. (dir.), Centre de recherche et d'interventions sociologiques de l'Université de Liège / Institut National de Criminalistiek et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, septembre 2012, 156 p + annexes.
- N°29 JEUNIAUX, P., RENARD, B. (dir.), *Les dépenses en matière d'expertises génétiques dans le système pénal belge, de 2000 à 2010*, Institut National de Criminalistiek et de Criminologie, Rapport final de recherche, Bruxelles, janvier 2012, 185 p.
- N°28 JONCKHEERE, A., *La (mise en) liberté sous conditions : usages et durée d'une mesure alternative à la détention préventive (2005-2009). Note de recherche dans le cadre de l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice*, Institut National de Criminalistiek et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, février 2012, 12p.
- N°27 ROBERT, L., MAES, E. (dir.), *Wederopsluiting na vrijlating uit de gevangenis*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Brussel, 27 januari 2012, 151p. + bijl.
- N°26 DEVRESSE (dir.), M.-S., ROBERT, L., VANNESTE, C. (dir.), coll. HELLEMANS, A., *Onderzoek inzake de classificatie van en de vraag naar regimes binnen de strafinrichtingen/Recherche relative à la classification et à la question des régimes au sein des établissements pénitentiaires*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistiek et de Criminologie, Operationele Directie Criminologie/Direction Opérationnelle de Criminologie, Brussel/Bruxelles, 2011, 276 p.
- N°25 MINE, B., VANNESTE, C. (dir.), *Recherche relative aux conditions de faisabilité d'une articulation des bases de données statistiques sous la forme d'un « Datawarehouse »*, Institut National de Criminalistiek et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, décembre 2011, 220 p.
- N°24b BURSSENS, D., VANNESTE, C. (dir.), *La médiation pénale. Note de recherche dans le cadre de l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice*, Institut National de Criminalistiek et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, mai 2011, 38 p.
- N°24a BURSSENS, D., VANNESTE, C. (dir.), *Bemiddeling in strafzaken. Onderzoeksnota in het kader van de wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, databank van de justitiehuisen*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Brussel, mei 2011, 38 p.
- N°23 DE MAN, C., MAES, E. (dir.), MINE, B., VAN BRAKEL, R., *Toepassingsmogelijkheden van het elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis – Possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive*, Eindrapport - Rapport

- final, Brussel/Bruxelles, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Operationele Directie Criminologie/Direction Opérationnelle de Criminologie, december/décembre 2009, 304 p. + bijlagen/annexes.
- N° 22 HEYLEN B., RAVIER I., SCHOFFELEN J., VANNESTE C. (dir.), *Une recherche évaluative d'un centre fermé pour mineurs, le centre « De Grubbe » à Everberg/Evaluatieonderzoek van een gesloten instelling voor jongeren, centrum « De Grubbe » te Everberg*, Rapport final/Eindrapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, 2009, 193 p.
- N° 21b JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), *Wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, de databank van de justitieuizen. Analyse van de gegevens betreffende het jaar 2006*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, februari 2009, 111 p.
- N° 21 JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice. Analyse de données relatives à l'année 2006*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juillet 2008, 141 p.
- N° 20b GOEDSEELS E., DETRY I., VANNESTE C. (dir.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique des données disponibles en matière de protection de la jeunesse et de délinquance juvénile, Premier rapport, Analyse du flux des affaires entrées au niveau des parquets de la jeunesse en 2005*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juillet 2007, 112 p. + annexes.
- N° 20a GOODSEELS E., DETRY I., VANNESTE C. (dir.), *Onderzoek met betrekking tot de productie en wetenschappelijke exploitatie van cijfergegevens aangaande jeugd delinquentie en jeugdbescherming, Eerste onderzoeksrapport, Analyse van de instroom op de jeugd parketten voor het jaar 2005*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, juli 2007, 116 p. + bijlagen.
- N° 19b LEMONNE A., VAN CAMP T., VANFRAECHEM I., VANNESTE C. (dir.), *Onderzoek met betrekking tot de evaluatie van de voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van inbreuken*, Eindrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, juli 2007, 356 p. + bijlagen.
- N° 19a LEMONNE A., VAN CAMP T., VANFRAECHEM I., VANNESTE C. (dir.), *Recherche relative à l'évaluation des dispositifs mis en place à l'égard des victimes d'infraction*, Rapport final, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juillet 2007, 354 p. + annexes.
- N° 18 MAES E., i.s.m. het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen (DELTENRE, S. en VAN DEN BERGH, W.), *Strafbeelding en -uitvoering in België anno 2006. Analyse van de actuele praktijk en voorstelling van enkele alternatieve denkpistes*, Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, 26 september 2006, 37 p. + bijlagen.
- N° 17 MAES E., *Proeve van werklasmeting van de toekomstige strafuitvoeringsrechtbanken. Een simulatie-oefening op basis van data in verband met de strafuitvoeringspraxis tijdens het jaar 2004*, Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, 13 december 2005 (met aanvulling d.d. 19 mei 2006: tabel in bijlage), 10 p. + bijlagen.
- N° 16b JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), *Onderzoek met betrekking tot de wetenschappelijke exploitatie van het gegevensbestand betreffende de justitieuizen – SIPAR*, Eerste rapport (vertaling uit het Frans), Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, december 2006, 83 p.

- N° 16a JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique des bases de données existantes au sein des Maisons de justice – SIPAR*, Premier rapport, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, décembre 2006, 77 p.
- N° 15b RENARD B., VANNESTE C. (dir.), *Het statuut van de deskundige in strafzaken*, Eindrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, december 2005, (gedeeltelijke vertaling, april 2006), 86 p.
- N° 15a RENARD B., VANNESTE C. (dir.), *Le statut de l'expert en matière pénale*, Rapport final de recherche, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, décembre 2005, 405 p.
- N° 14 GOOSSENS F., MAES E., DELTENRE S., VANNESTE C. (dir.), *Projet de recherche relatif à l'introduction de la surveillance électronique comme peine autonome/Onderzoeksproject inzake de invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf*, Rapport final de recherche/Eindrapport, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, octobre/oktober 2005, 204 p. + bijlagen/annexes.
- N° 13 DAENINCK P., DELTENRE S., JONCKHEERE A., MAES E., VANNESTE C. (dir.), *Analyse des moyens juridiques susceptibles de réduire la détention préventive/Analyse van de juridische mogelijkheden om de toepassing van de voorlopige hechtenis te verminderen*, Rapport final de recherche/Eindrapport, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, mars/maart 2005, 367 p.
- N° 12 RENARD B., DELTENRE S., *L'expertise en matière pénale – Phase 1: Cartographie des pratiques*, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Département de Criminologie, Rapport final de recherche, Bruxelles, juin 2003, 138 p. + annexes.
- N° 11 DELTENRE S., MAES E., *Analyse statistique sur base de données de condamnations: plus-value et applications concrètes/Statistische analyse aan de hand van de veroordelingsgegevens: meerwaarde en praktijkvoorbeeld*, Notes de recherche/Onderzoeksnota's, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, 2000-2002.
- N° 10 MAES E., *Studie van de evolutie van de gedetineerdenpopulatie volgens misdrijfcategorie (1980-1998)*, Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, september 2001, 15 p. + bijlagen.
- N° 9 DELTENRE S., MAES E., *Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis/Simulations de l'impact de quelques modifications législatives en matière de détention préventive*, Onderzoeksnota's/Notes de recherche, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Institut National de Criminologie et de Criminologie, Département de Criminologie, Brussel/Bruxelles, 2001.
- N° 8b VANNESTE C., *De beslissingen genomen door de parketmagistraten en de jeugdrechters ten aanzien van delinquenten minderjarigen*, Eindrapport (vertaling), Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, dec. 2001, 206 p. + bijlagen.
- N° 8a VANNESTE C., *Les décisions prises par les magistrats du parquet et les juges de la jeunesse à l'égard des mineurs délinquants*, Rapport final de recherche, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juin 2001, 205 p. + annexes.
- N° 7 RENARD B., *L'usage du polygraphe en procédure pénale; analyse procédurale, Note d'étude – Partie III de l'avis pour le Ministre de la Justice et le Collège des Procureurs généraux sur*

*l'usage du polygraphe en procédure pénale belge*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, septembre 2000, 59-80 p.

- N° 6 MAES E., DUPIRE V., TORO F., VANNESTE C. (dir.), *De V.I.-commissies in actie. Onderzoek naar de werking van de in het kader van de nieuwe V.I.-wetgeving (wetten van 5 en 18 maart 1998) opgerichte commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling/Les commissions de libération conditionnelle en action. Recherche sur le fonctionnement des commissions de libération conditionnelle créées dans le cadre de la nouvelle réglementation sur la libération conditionnelle (lois des 5 et 18 mars 1998)*, Eindrapport/Rapport final de recherche, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Brussel/Bruxelles, augustus/août 2000, 355 p. + bijlagen/annexes.
- N° 5 MORMONT, C. (DIR.), VANNESTE, C. (DIR.), TORO, F., MARSDEN, E., SNIJDERS, J., *Etude comparative dans les 15 pays de l'Union Européenne relative au statut et modalités de l'expertise des personnes présumées ou avérées abuseurs sexuels*, Rapport final de la recherche co-financée par la Commission Européenne et le Ministère de la Justice belge, Programme européen STOP, Université de Liège et Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, octobre 1999, 192 p. + résumés en néerlandais (11 p.) et anglais (11 p).
- N° 4 RENARD B., VANDERBORGHT J., *Recherche Proactive, révélateur d'une approche nouvelle? Etude relative à la recherche proactive dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée Proactieve Recherche, exponent van een vernieuwde aanpak? Onderzoek naar de proactieve recherche in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Rapport final de recherche/Eindrapport, Bruxelles/Brussel, septembre/september 1999, 386 p.
- N° 3 SNACKEN S. (dir.), DELTENRE S., RAES A., VANNESTE C., VERHAEGHE P., *Recherche qualitative sur l'application de la détention préventive et de la liberté sous conditions/Kwalitatief onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden*, Rapport final de recherche/Eindrapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Vrije Universiteit Brussel, Bruxelles/Brussel, 1999, 244 p.
- N° 2 SNACKEN S. (dir.), DE BUCK K., D'HAENENS K., RAES A., VERHAEGHE P., *Onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden*, Eindrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Vrije Universiteit Brussel, Brussel, 1997, 174 p.
- N° 1 DE BUCK K., D'HAENENS K., *Electronic Monitoring*, Studienota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, 1996, 40 p.

**Direction Opérationnelle de Criminologie  
Operationele Directie Criminologie**

**TOUR DES FINANCES/FINANCIETOREN  
7<sup>ème</sup> étage / 7de verd. – bte/bus 71**

**Bd du Jardin Botanique / Kruidtuinlaan 50  
B-1000 Bruxelles/Brussel**

**<http://incc.fgov.be>   <http://nicc.fgov.be>**