

OBJET : DOUBLE PEINE*

Office des étrangers,
Monsieur le directeur général

Comme vous le savez, les instructions de mes prédécesseurs à l'usage de l'Office des Étrangers relatives aux mesures de renvoi et d'expulsion d'étrangers délinquants ont consacré, d'une part, le principe de la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité nationale et, d'autre part, le principe du droit au respect de la vie privée et familiale au regard des conventions internationales, en particulier de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

Les règles en la matière se sont cependant affinées et adaptées à l'évolution de la jurisprudence nationale (Commission consultative des étrangers, conseil d'État), internationale (C.D.E.H.) et aux nouvelles catégories d'étrangers qui pouvaient être visées par les instructions à savoir, les étrangers de la seconde génération ou les conjoints Belges.

Dorénavant, lors de l'examen de dossiers relatifs à l'expulsion d'étrangers par arrêté royal après condamnation pénale, Antoine Duquesne demande à l'Office des Étrangers de tenir compte immédiatement des principes suivants.

I. Étrangers séjournant légalement en Belgique depuis plus de vingt ans

Sauf atteinte grave à la sécurité nationale, les étrangers séjournant légalement depuis plus de vingt ans ne sont ni renvoyés ni expulsés.

Cette proposition se justifie par le fait que ces étrangers sont, suite à la longueur de leur séjour en Belgique, présumés n'avoir plus ou peu de liens autres que la nationalité avec leur pays d'origine. Ceux-ci sont aussi présumés avoir noué de fortes attaches avec la Belgique.

II. Étrangers nés en Belgique ou arrivés en Belgique avant l'âge de 12 ans, et qui y ont principalement séjournés depuis

Les étrangers appartenant à cette catégorie ne sont ni expulsés ni renvoyés.

Cette garantie se justifie par l'arrivée de ces étrangers en Belgique à un jeune âge, voire à un très jeune âge. Ce qui permet de présumer que ces étrangers sont intégrés en Belgique et/ou qu'ils n'ont que peu ou plus de liens autres que la nationalité avec leur pays d'origine.

III. Les réfugiés reconnus

Les réfugiés reconnus ne sont ni expulsés ni renvoyés.

Cette garantie se justifie par l'impossibilité d'envisager une réinstallation du réfugié reconnu dans son pays d'origine.

IV. Étrangers chefs de famille

L'étranger chef de famille n'est ni expulsé ni renvoyé, sauf dans deux cas : si l'intéressé constitue un danger pour la sécurité nationale ou si cet étranger chef de famille a été condamné à une peine de prison égale ou supérieure à 5 ans.

La justification est ici que cette catégorie d'étranger nécessite une protection particulière, sans toutefois revêtir un caractère absolu. Il a cependant paru nécessaire de définir strictement et objectivement les hypothèses dans lesquelles une expulsion ou un renvoi pourrait malgré tout être proposé.

V. Indications communes applicables aux demandes tendant à rapporter ou abroger des arrêtés de renvoi et d'expulsion et aux demandes tendant à être autorisé à nouveau au séjour

L'article 26 de la loi prévoyant implicitement que des arrêtés de renvoi ou d'expulsion puissent être suspendus ou rapportés, des demandes en ce sens pourront être examinées par l'OE, notamment lorsque l'étranger allègue un reclassement dans son pays d'origine. Pareilles demandes seront alors examinées à la lumière des principes édictés ci-avant.

Un étranger expulsé ou renvoyé pourra également demander à être réautorisé au séjour à l'échéance de son arrêté de renvoi ou d'expulsion. Dans l'hypothèse où pareille demande ne serait pas formulée depuis l'étranger, l'Office ne pourra refuser d'examiner cette demande pour ce seul motif.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur général en l'assurance de mes sentiments

LA DOUBLE PEINE : OÙ EN EST-ON ?

Le 19 juillet 2002, l'accord gouvernemental débouchait notamment sur l'adoption d'une circulaire limitant les catégories d'étrangers pouvant être frappés d'une double peine. Après être

demeurée confidentielle pendant près d'un an, le nouveau gouvernement s'est engagé à garantir son effectivité par l'inscription du contenu de cette circulaire dans une loi.

Les articles 20 à 26 de la loi du 15 décembre 1980 sont les principales dispositions relatives à

l'éloignement du territoire. En vertu de ces articles, les étrangers qui menacent l'ordre public

* Contenu d'une «circulaire» non datée et non signée découlant de l'accord ministériel du 19 juillet 2002.

et la sécurité nationale peuvent tomber sous le coup d'une mesure administrative d'expulsion. Il n'existe pas de disposition qui vise spécifiquement la situation des étrangers qui ont été condamnés par une juridiction pénale. Toutefois, le passé judiciaire d'un étranger est un des éléments d'appréciation de son comportement potentiellement dangereux. Aucun critère n'est cependant défini par la loi. Un arrêté de renvoi ou un arrêté d'expulsion doivent être fondés exclusivement sur le comportement personnel de l'étranger, comme le précise l'article 20 de la loi du 15 décembre 1980. Par conséquent, seuls des faits précis peuvent justifier une expulsion.

La loi prévoit cependant que, pour certaines catégories d'étrangers, seuls une atteinte «grave» à l'ordre public peut justifier leur expulsion. Différentes circulaires, adoptées en 1990, puis en 1995 par les Ministres de la Justice puis de l'Intérieur, ont limité les cas dans lesquels des mesures d'expulsion pour atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale pouvaient être prises. La dernière circulaire date du mois de juillet 2002.

De telles circulaires ne suppriment pas le principe de la double peine. Elles ne règlent pas non plus la question de la réhabilitation des étrangers bannis qui, au terme de la période de dix ans pendant laquelle ils ne peuvent entrer dans le Royaume, sont considérés comme de nouveaux migrants. Cette interdiction les condamne donc pour la plupart à une errance perpétuelle.

Or, de telles mesures administratives d'expulsion ont été prises en très grand nombre dans les années quatre-vingt plus particulièrement. Les étrangers concernés par celles-ci n'ont jamais pu régulariser leur situation.

Nombre d'entre eux ont cru voir dans la procédure de régularisation issue de la loi du 22 décembre 1999 le signe de l'aboutissement de leur errance. Cependant, beaucoup de bannis ont été exclus de cette procédure, pour des motifs d'ordre

public ou n'ont pas osé introduire une telle demande.

L'attention du monde politique a donc été à nouveau attirée sur la problématique de la double peine, principalement par un collectif rassemblant des membres de la famille de personnes concernées par une telle mesure, collectif soutenu par plusieurs associations. Les revendications étaient de trois ordres : abolir la double peine en modifiant la loi du 15 décembre 1980, régulariser la situation administrative des étrangers qui sont restés ou revenus sur le territoire belge au terme de la période d'interdiction de dix ans, accorder à ceux demeurés hors du territoire à l'expiration de cette période l'autorisation de venir rejoindre leur famille résidant en Belgique.

L'accord du gouvernement intervenu le 19 juillet 2002 n'a pas consacré l'abolition du bannissement mais a débouché sur l'établissement de nouveaux critères dans lesquels les étrangers ne pourront être ni expulsés ni renvoyés.

Ces critères visent les étrangers qui séjournent en Belgique depuis au moins vingt ans, ceux qui y sont nés ou sont arrivés sur le territoire avant l'âge de douze ans, les réfugiés reconnus ainsi que les chefs de famille condamnés à une peine de prison de moins de cinq ans.

Cet accord politique prévoit qu'il doit être appliqué «aux cas présents et à venir» et que les étrangers qui ont fait l'objet d'une telle mesure dans le passé ont le droit d'en demander le bénéfice.

Il ne s'agit pas de supprimer le principe de la double peine mais d'en limiter l'application envers ces catégories d'étrangers. Elle ne crée pas de droits pour les étrangers. Cette circulaire étant présentée par le ministre de l'Intérieur comme une directive interne, confidentielle, à destination de son administration, son contenu n'a pas été publié.

Dans la réponse qu'il a apportée à une interpellation parlementaire le 12 février 2003 à la Chambre¹, le ministre a d'ailleurs précisé que le texte de la circulaire «n'est pas une norme juri-

dique opposable à quiconque» et qu'il se contente d'y expliquer, à la seule intention de son administration que, dans un certain nombre de cas, elle ne doit plus lui soumettre de projets d'arrêtés d'expulsion ou de renvoi.

Dès son adoption, le caractère secret de cette circulaire a nui à son effectivité. Dans la mesure où les personnes chargées d'assurer la défense ou de conseiller les étrangers concernés par une mesure de double peine ne pouvaient avoir connaissance de son contenu, il était et demeure encore difficile d'en vérifier la correcte application à l'égard des étrangers remplissant les critères fixés par la circulaire. En outre, des difficultés de communication réelles ou feintes entre le ministère de l'Intérieur et l'Office des étrangers ont retardé son application. Dans les mois qui ont suivi l'accord politique, plusieurs personnes remplissant les critères de la circulaire se sont vus notifiés un ordre de quitter le territoire.

Toutefois, la publicité qui a entouré l'accord politique du 19 juillet 2002 a permis de tracer les lignes principales de la circulaire. Des étrangers qui en ont eu connaissance ont dès lors introduit une demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9.3 dont certaines ont reçu une issue favorable. De nombreuses demandes attendent encore une réponse, sans compter celles qui peuvent encore être introduites. Une autre conséquence de l'adoption de cette circulaire est que des étrangers détenus qui en remplissent les critères doivent voir leur demande de congé pénitentiaire ou de libération conditionnelle examinée dans la mesure où ils ne peuvent plus être a priori considérés comme ne pouvant plus séjourner sur le territoire belge.

La prise en considération du monde politique, principalement francophone, de la problématique de la double peine s'est également traduite, au mois de mars

dernier, par le dépôt par le député Olivier Maingain d'une proposition de loi visant à «alléger la double peine». Il s'agissait, d'après son auteur, de lancer le débat en vue d'une modification de la loi qui prévoit une mesure «qui n'est pas digne d'un état de droit». Avant lui, le PS et Écolo s'étaient déjà positionnés en déposant à la Chambre et au sénat des propositions de modifications des dispositions concernées mais selon d'autres critères.

Dans le cadre des élections du mois de mai dernier, trois partis francophones du pays (PS, Écolo et le CDH) avaient inscrit dans leur programme électoral l'abolition de la double peine ou son exclusion pour certaines catégories de personnes. La déclaration gouvernementale du mois de juillet dernier a repris ces préoccupations. Elle prévoit en effet que la circulaire du 19 juillet dernier sera traduite dans la loi. Le ministre de l'Intérieur s'est engagé à ce que son administration continue d'appliquer la circulaire dans l'intervalle. Reste à savoir avec quelle assiduité quand on sait que des bannis attendent qu'il soit statué sur leur demande d'autorisation de séjour introduite parfois depuis plusieurs mois.

La circulaire devra donc perdre, nous l'espérons très prochainement, son caractère confidentiel, ce qui permettra un réel contrôle juridictionnel quant à son application et une meilleure garantie de son effectivité.

Si la déclaration gouvernementale témoigne d'une évolution positive des préoccupations du monde politique en ce qui concerne la problématique de la double peine, il s'agit toujours d'«atténuer» cette mesure inique. La question de sa suppression reste actuellement en suspens.

Marianne Gratia*,
Septembre 2003

* Conseillère juridique au M.R.A.X., site internet : <http://www.mrax.be>.

(1) A. Duquesne à la chambre, «Éléments de réponse à l'interpellation parlementaire A 852 de V. Decroly sur «la persistance du bannissement» et la double peine», le 12 fév. 2003.