

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.918 du 23 décembre 2016

220.947/XV-3262

En cause : **BERTRAND** Julie,
ayant élu domicile chez
Me V. LURQUIN, avocat,
chaussée de Gand 1206
1082 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me P. GOFFAUX, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 13 décembre 2016 par Julie BERTRAND, qui poursuit la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de « la décision de retrait et d'invalidation pour une durée de trois mois d'une carte d'identité électronique prise le 2 décembre 2016 par la partie adverse à l'encontre de la requérante sur base de l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour, et lui notifiée le 5 décembre 2016 »;

Vu l'ordonnance du 14 décembre 2016 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 21 décembre 2016 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me V. LURQUIN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, ainsi que la requérante, comparaisant en personne, et Mes P. GOFFAUX et R. SMAL, avocats, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

La requérante a résidé à Molenbeek-Saint-Jean du 4 juin 2014 au 9 mars 2015, date à laquelle elle a été radiée d'office des registres de cette commune.

Elle a été condamnée par un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 6 novembre 2015 à une peine de trois ans d'emprisonnement assortie d'un sursis probatoire d'une durée de cinq ans pour la moitié de la peine, pour participation aux activités d'un groupe terroriste.

Le 24 octobre 2016, deux jours avant la date prévue pour sa libération conditionnelle, elle a été placée sous mandat d'arrêt. La chambre du conseil de Bruxelles a ordonné le 27 octobre sa mise en liberté provisoire, assortie de conditions. La chambre des mises en accusation a confirmé cette décision le 8 novembre. Par une ordonnance du 9 novembre, le juge d'instruction a modifié les conditions assortissant la libération provisoire; cette ordonnance prévoit notamment l'obligation de se domicilier et de résider effectivement à une adresse déterminée à Pecq, de remettre son passeport au commissariat ainsi que de chercher activement un travail ou suivre une formation et en apporter la preuve.

Le 14 novembre, l'Office de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) émet un avis au sujet de la requérante. Le 16 novembre, le ministre de l'Intérieur lui retire sa carte d'identité pour une durée de 25 jours. Cette décision lui est notifiée par un courrier recommandé du 17 novembre, qui précise qu'elle peut transmettre ses remarques écrites dans un délai de cinq jours, ce dont elle s'abstient. Elle reçoit une attestation « de remplacement ou de déclaration de perte, de vol ou de destruction d'une carte d'identité », mentionnant que celle-ci est perdue.

Le 28 novembre, elle est inscrite dans les registres de la population de la commune de Pecq, avec effet au 9 novembre.

Le 2 décembre, le ministre adopte l'acte attaqué, qui se présente comme suit :

« Vu la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, article 6, § 10 ;

Vu l'arrêté royal du 26 décembre 2015 modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité afin d'exécuter l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ;

Vu l'avis motivé de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace du 14/11/2016;

Considérant que Mme Julie BERTRAND :

X souhaite se rendre sur un territoire où des groupes terroristes, tels que définis à l'article 139 du Code pénal, sont actifs dans des conditions telles qu'elle peut présenter à son retour en Belgique une menace sérieuse d'infraction terroriste telle que définie à l'article 137 du Code pénal ;

X souhaite commettre hors du territoire national des infractions terroristes telles que définies à l'article 137 du Code pénal ;

Considérant que les éléments suivants attestent de l'existence de ce souhait :

Considérant que l'intéressée est considérée comme une FTF (cat. 3). L'intéressée est revenue de la région Syrie/Irak le 30/04/2015, où elle séjournait dans un contexte djihadiste depuis le 10/01/2015 (date de départ). L'intéressée avait rejoint son époux religieux qui combattait dans les rangs du groupe terroriste EI. Dans ce contexte, l'intéressée a appris comment on devait manier des armes. Son intention de causer des dommages et sa capacité d'exécuter des actions font en sorte que l'intéressée représente une menace terroriste/extrémiste sérieuse (niveau 3).

Considérant qu'il n'existe aucun élément à décharge, qui nous permette de revoir notre évaluation, l'intéressée ne manifestant aucun regret. Au contraire : son extrémisme semble s'être renforcé depuis son séjour en Syrie et sa détention n'a pas modifié son état d'esprit.

Considérant que depuis la Syrie, l'intéressée aurait influencé d'autres jeunes femmes et semble donc avoir joué un rôle de soutien actif pour le groupe terroriste EI et ne pas avoir seulement [ajouter : été] l'épouse religieuse d'un combattant de l'EI.

Considérant que l'intéressée a été libérée (sous conditions) le 8/11/2016 de la prison de Berkendael et que, selon des codétenues, a manifesté le souhait de se rendre à nouveau en Syrie pour se joindre à un groupe de combattantes féminines de l'EI.

Considérant que l'intéressée n'a pas peur de mourir, parce qu'elle aurait sa place au paradis des djihadistes.

Considérant que de plus il est conseillé d'éviter qu'un extrémiste apprenne à manier les armes et devienne un terroriste aguerri en luttant au sein d'un groupe terroriste, pouvant constituer une menace pour la sécurité de la société.

Qu'il convient d'aider les plus vulnérables, en particulier les jeunes, à se protéger contre eux-mêmes et d'éviter que des Belges partent commettre des actes de terrorisme à l'étranger.

Par conséquent, conformément à l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, l'OCAM juge favorablement le retrait de la carte d'identité de Bertrand Julie, étant donné qu'il existe des indices fondés et très sérieux que l'intéressée souhaite se rendre sur un territoire où des groupes terroristes sont actifs dans des conditions telles qu'elle peut présenter à son retour en Belgique une menace sérieuse d'infraction terroriste ou que cette personne souhaite commettre hors du territoire national des infractions terroristes.

Considérant la décision ministérielle du 16/11/2016 de retrait et d'invalidation de la carte d'identité électronique pour une durée de 25 jours.

Considérant l'absence de remarques écrites émises par Mme Julie Bertrand à la notification officielle de cette décision du 16/11/2016 transmise par courrier recommandé en date du 17/11/2016.

Décision:

La décision du 16/11/2016 de retrait et d'invalidation de la carte d'identité électronique n° 591-9034263-76 de Mme Julie BERTRAND, née le 16/09/1989 (NN 890916-248-40) à Tournai et résidant à [...] PECQ est :

confirmée pour une durée de 3 mois, prenant cours à la date de la décision initiale de retrait du 16/11/2016. Durant cette période, une nouvelle carte d'identité électronique ne peut pas être demandée.»

Cet arrêté est notifié à la requérante par un courrier du vendredi 2 décembre, réceptionné le lundi 5;

Considérant que la requérante justifie l'urgence et l'extrême urgence de la cause en exposant que l'exécution de l'acte attaqué risque de lui causer un préjudice très important; qu'elle affirme que le retrait de sa carte d'identité l'empêche d'accomplir des démarches administratives telles que l'ouverture d'un compte bancaire, la domiciliation à une adresse, la conclusion d'un contrat de travail ou l'inscription à une formation, ce qui l'empêcherait *de facto* de respecter les conditions mises à sa libération conditionnelle; qu'elle évoque le risque de voir sa libération conditionnelle levée et d'être à nouveau placée en détention; qu'elle ajoute avoir fait preuve de la diligence requise pour introduire le présent recours; qu'à l'audience, elle précise que la disposition d'un document électronique est nécessaire en pratique pour certaines démarches, en particulier l'ouverture d'un compteur d'électricité ou de gaz et la souscription d'un abonnement de téléphonie mobile;

Considérant que la partie adverse conteste l'urgence et *a fortiori* l'extrême urgence, en exposant que l'attestation de perte qui a été délivrée à la requérante le 17 novembre a la même valeur juridique que la carte d'identité et lui permet d'effectuer les démarches vantées; qu'elle relève que la requête n'est accompagnée d'aucun document probant quant aux difficultés rencontrées; qu'elle rappelle que la carte d'identité litigieuse avait déjà été annulée en raison de la radiation d'office décidée par la commune de Molenbeek-Saint-Jean le 9 mars 2015, ce qui résultait du comportement de la requérante elle-même;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que l'urgence ne peut être reconnue que si le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond; que le § 4 du même article prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension;

Considérant qu'en vertu de l'article 6, § 10, alinéa 4, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, la mesure attaquée doit être assortie de la délivrance d'une attestation en remplacement de la carte d'identité, attestation uniquement valable sur le territoire belge; qu'en l'espèce, un tel document a bien été délivré à la requérante en date du 17 novembre 2016; que ce constat relativise fortement les incidences concrètes du retrait de la carte d'identité aussi longtemps que la personne concernée reste en Belgique; qu'à l'évidence, les autorités appelées à vérifier le respect des conditions mises à la libération provisoire de la requérante tiendraient compte de l'éventuel empêchement qu'elle rencontrerait en raison de l'acte attaqué pour satisfaire à l'une ou l'autre de ces conditions;

que, néanmoins, il peut être admis que l'impossibilité de disposer de sa carte d'identité proprement dite au-delà d'une courte période porte à l'exercice effectif de divers droits et libertés une atteinte significative, présentant un certain degré de gravité; que le législateur a d'ailleurs assigné à ce type de mesure une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois, comme il est prévu à l'article 6, § 10, alinéa 6, de la loi précitée; qu'en l'espèce, la première décision de retrait a pris cours le 17 novembre 2016; que la demande présente une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

que la mesure ordonnée par l'acte attaqué produisant ses effets jusqu'au 16 février 2017, une procédure ordinaire de suspension n'aurait vraisemblablement pas pu aboutir en temps utile; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que la partie adverse dépose, constituant la pièce 6 de son dossier, l'avis de l'OCAM en date du 14 novembre 2016, et demande de maintenir sa confidentialité; que, s'agissant d'un document qui intéresse la sécurité publique et la prévention du risque d'actions terroristes, il y a lieu de faire droit à la demande de la partie adverse sur ce point;

Considérant que la requérante prend un moyen unique « de la violation de :

- «
- Article 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme;
 - articles 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne;
 - principe de séparation des pouvoirs;
 - droits de la défense;
 - article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour;
 - article 57 du Code d'instruction criminelle;
 - article 6/1 de l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité, tel que modifié par l'arrêté royal du 26 décembre 2015 modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité afin d'exécuter l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques;
 - articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;
 - autorité de la chose jugée;
 - erreur manifeste d'appréciation;
 - principe de sécurité juridique et de confiance légitime de l'administré en les actes de l'administration et principe de prudence, qui font partie intégrante des principes généraux de bonne administration;
 - devoir de prudence, de soin et de minutie, qui font partie intégrante des principes généraux de bonne administration;
 - principe général de motivation matérielle des actes administratifs.»;

qu'elle constate que l'avis de l'OCAM sur lequel se fonde l'acte attaqué ne lui a pas été notifié et n'est pas annexé à l'acte attaqué, de sorte que les conditions de la motivation par référence ne sont pas rencontrées; qu'elle cite la jurisprudence à ce sujet; qu'elle reprend la motivation de l'acte attaqué et affirme que la notion de FTF (catégorie 3) lui est inconnue et qu'il lui est impossible d'en comprendre la signification; qu'elle estime que les considérations émises reposent sur des appréciations subjectives, analyses et documents externes dont elle n'a pas

connaissance et que dès lors elle ne peut comprendre les motifs de l'acte attaqué ni vérifier ce qui fonde;

qu'elle soutient en outre que les déclarations de la partie adverse violent tant le secret de l'instruction que la présomption d'innocence et ne reposent sur aucun élément objectif, le ministre s'étant prononcé sur la base de situations qui font actuellement l'objet d'une instruction et d'affirmations sur la véracité desquelles aucune juridiction ne s'est exprimée à ce jour; qu'elle y voit une violation de ses droits de la défense et dit craindre que la publicité de l'audience porte sur des éléments qui doivent rester confidentiels tant dans son intérêt que dans celui d'une bonne administration de la justice; qu'elle rappelle les conditions mises à sa libération provisoire et affirme qu'elle se trouve « dans l'impossibilité absolue, entre autres, d'ouvrir un compte en banque, et donc de se domicilier (?), ou de conclure un contrat de travail, ou encore de s'inscrire à une formation » de sorte que l'acte attaqué « [la] contraint donc à violer les conditions mises à sa libération », ce qui viole l'autorité de la chose jugée et le principe de séparation des pouvoirs;

Considérant que la décision attaquée vise l'avis de l'OCAM et énonce ensuite une motivation formelle autonome; que l'acte attaqué n'est pas motivé par référence; que la partie adverse n'était pas tenue de transmettre l'avis de l'OCAM à la requérante ni d'exposer plus amplement les sources sur lesquelles elle fondait ses appréciations; que la requérante ne peut prétendre sérieusement ignorer le sens de l'abréviation FTF (*foreign terrorist fighter*), couramment utilisée dans les documents relatifs à la problématique en cause, et que le classement en catégorie 3 est explicité par la phrase qui suit; que cette notion est d'ailleurs consacrée par l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune *Foreign Terrorist Fighters* et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er} bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police; qu'après avoir reçu le 17 novembre la notification de la décision initiale de retrait de sa carte d'identité, la requérante s'est abstenue de demander de plus amples explications ou de formuler des observations comme elle en avait le droit; que, pour le surplus, un certain degré de subjectivité des motifs est inévitable, s'agissant de jauger les intentions d'une personne et les risques qu'elles comportent pour la société et pour elle-même, et la requérante n'invoque aucun élément concret qui établirait une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation; que la motivation de la décision attaquée est suffisante et adéquate;

que l'acte attaqué relève d'une compétence que le législateur a confiée spécifiquement au ministre de l'Intérieur; qu'il s'agit d'une mesure de police administrative impliquant une évaluation et une prévention du risque, et non d'une

appréciation de culpabilité ou d'une sanction, de sorte que le principe des droits de la défense *stricto sensu* n'est pas applicable et que la présomption d'innocence n'est pas en cause; que cet acte relevant de la compétence de la partie adverse est indépendant des décisions judiciaires adoptées à l'égard de la requérante; qu'il ne viole ni l'autorité de la chose jugée ni la séparation des pouvoirs, et que le retrait temporaire de la carte d'identité est décidé précisément après la libération de la requérante, dans le but de prévenir son éventuel départ dans une zone de conflit djihadiste; qu'aucune violation du secret de l'instruction n'est établie dès lors que le législateur a expressément chargé l'OCAM, en concertation avec le parquet fédéral et le procureur du Roi compétent, d'émettre d'initiative des avis motivés en vue de l'adoption de telles décisions; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaquée n'est pas remplie;

Considérant qu'aucun recours en annulation n'étant introduit à ce jour contre l'acte qui fait l'objet de la présente demande de suspension, il y a lieu de liquider les dépens;

Considérant que la requérante ne produit pas l'attestation établissant qu'elle a obtenu l'aide juridique de deuxième ligne au sens de l'article 508/1 du Code judiciaire; qu'à l'audience, son conseil explique qu'elle émarge au C.P.A.S. mais qu'en raison de sa domiciliation dans le ménage de ses parents, elle n'est pas considérée comme remplissant la condition de revenus pour l'obtention de cette aide juridique; qu'il n'y a pas lieu de lui accorder le bénéfice du *pro deo*;

Considérant que la partie adverse demande une indemnité de procédure, qu'elle fixe au montant minimum de 140 euros pour autant que la requérante apporte la preuve qu'elle bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne;

Considérant que la requérante ne bénéficie pas de cette aide et ne produit aucun document relatif à ses ressources; que toutefois, il est constant qu'elle a été récemment libérée après une détention de 18 mois et qu'elle est sans emploi; que l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat permet de diminuer le montant de l'indemnité de procédure en tenant compte, notamment, de la capacité financière de la partie succombante; qu'il y a lieu de réduire le montant de base et de fixer l'indemnité au montant minimum de 140 euros,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Il est fait droit à la demande de confidentialité relative à la pièce 6 du dossier administratif.

Article 3.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 340 euros, en ce compris l'indemnité de procédure, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le vingt-trois décembre deux mille seize, par :

Mme D. DÉOM,
M. X. DUPONT,

président de chambre f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

X. DUPONT

D. DÉOM