

AVIS DU DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL AUX DROITS DE L'ENFANT RELATIF AU PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 15 DÉCEMBRE 1980 SUR L'ACCÈS AU TERRITOIRE, LE SÉJOUR, L'ÉTABLISSEMENT ET L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE INTERDICTION D'ENTRÉE À VIE (DOC 56 1377/1)

Date : 27/03/2026

Le Délégué général aux droits de l'enfant s'est saisi d'initiative à propos du projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de la mise en œuvre d'une interdiction d'entrée à vie, déposé le 26 février 2026 à la Chambre des Représentants.

L'exposé des motifs de ce projet de loi détaille les justifications juridiques et les objectifs politiques de l'introduction d'une interdiction d'entrée à vie en Belgique.

Objectif et contexte politique

Le projet vise à modifier la loi du 15 décembre 1980 pour mettre en œuvre l'accord de gouvernement fédéral. Celui-ci prévoit l'instauration d'une interdiction d'entrée à vie pour les terroristes et les personnes radicalisées figurant sur la liste « entité A » de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM). L'« entité A » est une liste spécifique gérée par l'OCAM qui regroupe les personnes radicalisées. Ces personnes sont généralement enregistrées dans la banque de données commune Terrorisme, Extrémisme, Processus de radicalisation (T.E.R.) en tant qu'« entités validées ».

À ce sujet, il convient de rappeler les vives inquiétudes exprimées par le Conseil communautaire de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse (CCPAJJP) dans son avis n°48¹. Il y souligne que l'inclusion de l'Administration générale de l'Aide à la jeunesse

¹ Avis n°48 du CCPAJJP concernant le projet de loi portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. »), 17 janvier 2024.

comme « service partenaire » de la banque T.E.R. crée une confusion dangereuse entre missions de protection et missions sécuritaires.

Pour être considéré comme une entité validée (catégorie incluant les radicalisés de la liste A), l'individu doit répondre aux critères de combattant terroriste (étranger ou territorial), d'extrémiste potentiellement violent, de condamné pour terrorisme ou de prédicateur de haine.

L'objectif annoncé est de renforcer la sécurité nationale et de clarifier le cadre juridique, la Belgique n'ayant jamais imposé de telles mesures à vie par le passé faute de cadre national et européen explicite.

Base juridique et conformité européenne

L'exposé des motifs souligne que l'interdiction d'entrée est une décision de l'Office des Étrangers par laquelle l'accès et le séjour sur le territoire belge ou sur le territoire de tous les États membres, y compris le territoire belge, sont interdits pour une durée déterminée. Cet instrument a été prévu par la directive 2008/115/CE ² et introduit dans la loi belge sur les étrangers le 19 janvier 2012.³

Le projet transpose partiellement la directive 2008/115/CE (appelée aussi Directive Retour) en adaptant le cadre législatif belge pour permettre l'imposition d'une interdiction d'entrée à vie tout en respectant les standards européens. Bien que la directive mentionne une interdiction pour une « période déterminée », le Gouvernement argumente que l'expression « à vie » constitue une durée claire et sans équivoque.

Le projet s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, qui ne s'opposent pas à une interdiction à vie pour des motifs d'ordre public, à condition qu'une possibilité de levée existe.⁴

² Directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008.

³ Loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la transposition de la Directive européenne 2008/115/CE.

⁴ L'arrêt Mutlag c. Allemagne (requête n° 40601/05), rendu par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le 25 mars 2010.

Public cible

L'interdiction d'entrée à vie vise spécifiquement les personnes enregistrées comme « entité validée » dans la banque de données commune T.E.R. Cela inclut :

- Les combattants terroristes étrangers et territoriaux.
- Les extrémistes potentiellement violents.
- Les condamnés pour terrorisme et les prédicateurs de haine. Le projet de loi précise que la personne doit être inscrite en son nom propre pour être visée.

Garanties et cas particuliers

- Même pour une entité validée, l'Office des Étrangers doit tenir compte des circonstances particulières (situation familiale, vie privée, état de santé, intérêt supérieur de l'enfant).
- Les mineurs de 12 ans ou plus peuvent être frappés d'une interdiction à vie s'ils sont des entités validées, mais la mesure doit être appliquée avec la plus grande prudence.
- Pour les criminels dangereux ne relevant pas du terrorisme, aucune modification légale n'est jugée nécessaire car l'administration impose déjà des interdictions de 20 ou 30 ans, ce qui se rapproche de la perpétuité.

Possibilités de levée et de suspension

L'exposé des motifs insiste sur le fait que l'interdiction n'est pas absolue et immuable.

Une demande de levée ou de suspension pour motifs humanitaires peut être introduite à tout moment, une demande pour motifs professionnels ou d'études est possible après un délai de 20 ans, et le signalement dans le Système d'information Schengen (SIS)⁵ fait l'objet d'un réexamen systématique tous les cinq ans.

⁵ Base de données utilisée pour la sécurité et la gestion des frontières en Europe.

Le projet précise également que la suppression d'une personne de la banque de données T.E.R. n'entraîne pas automatiquement la levée de l'interdiction d'entrée, chaque cas devant être évalué individuellement.

La remise en cause de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3 CIDE)

Le projet prévoit explicitement que les mineurs dès l'âge de 12 ans peuvent faire l'objet d'une interdiction d'entrée à vie s'ils sont considérés comme une « entité validée ».

Bien que l'exposé des motifs mentionne que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en compte et que la mesure doit être appliquée avec « la plus grande prudence », la nature même d'une sanction « à vie » semble intrinsèquement incompatible avec le caractère évolutif de la personnalité d'un mineur. Le Gouvernement justifie cette mesure en affirmant que le danger pour l'ordre public est identique quel que soit l'âge.

Il faut souligner que cette approche privilégie la sécurité nationale au détriment de la protection absolue due à l'enfance, contrairement aux recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU.

L'Observation générale n° 24 du Comité des droits de l'enfant⁶ réaffirme que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) interdit formellement l'imposition de la peine de mort et de l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération pour des infractions commises par des personnes de moins de 18 ans. Elle insiste également sur le fait que l'objectif premier de toute mesure touchant un mineur doit être sa réintégration sociale. Le délai de 20 ans imposé avant toute demande de levée pour motifs d'études ou professionnels est jugé excessif par rapport à la psychologie du développement de l'enfant. Le Comité des droits de l'enfant encourage vivement les États à fixer l'âge minimum de la responsabilité pénale à au moins 14 ans.

Le droit à la vie familiale et au regroupement (articles 9 et 10 CIDE)

L'interdiction à vie peut briser définitivement l'unité familiale si le mineur a des attaches en Belgique ou si sa famille y réside.

⁶ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, l'Observation générale n° 24 « *Les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants* », 2019.

Bien que l'Office des Étrangers doive mettre en balance la menace et la relation de dépendance (notamment pour les membres de famille de Belges), l'automatisme potentielle de la mesure pour les « entités validées » fait peser un risque réel sur le droit de l'enfant à vivre avec ses parents.

Le Délégué général rejoint l'analyse du Conseil d'État qui, dans son avis n° 78.486/4 du 15 décembre 2025, s'interroge sur la proportionnalité d'une interdiction à vie pour des mineurs et pointe la nécessité d'une justification renforcée de la part du Gouvernement.⁷

Le législateur ne peut faire fi des dispositions spécifiques qui existent et doivent exister par rapport au traitement à réserver aux enfants qu'ils soient âgés de plus de 12 ans ou de moins de 12 ans. L'article 40 de la CIDE est explicite en ce qu'il reconnaît « à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci. » Les articles 1.1 à 1.3 des Règles de Beijing consacrent le rôle important que peut jouer une politique sociale constructive au profit des jeunes, notamment pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance. Il est opportun de noter que l'Assemblée générale des Nations Unies retient une définition de la justice pour mineurs comme faisant partie intégrante de la justice sociale pour les jeunes.

Au regard de ces principes, le Délégué général estimait dans son avis du 14 juin 2023 relatif à un avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. »), que les effets de l'alimentation de cette banque de données commune T.E.R. au vu des insuffisances de garantie relativement au traitement spécifique des mineurs et à l'insécurité juridique qui en découle risquent d'éroder le système de justice protectionnel actuel et d'induire, même involontairement, une distanciation critique de la part non seulement des jeunes en conflit avec la loi mais aussi de la part des enfants liés biologiquement ou non à un parent qui a séjourné ou qui séjourne en zone de conflit djihadiste..

Cette crainte trouve sa concrétisation dans le présent projet de loi qui ne propose pas de traitement suffisamment différencié et adapté des mineurs.

⁷ Cons. État, avis n° 78.486/4 du 15 décembre 2025 sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 15 décembre 1980 [...] en vue de la mise en œuvre d'une interdiction d'entrée à vie », Doc. Parl., Chambre, 2025-2026, n° 1377/001, pp. 24 et suiv.

RECOMMANDATIONS

▪ **Exclure systématiquement les mineurs du champ d'application**

Le Délégué général, en s'appuyant sur l'avis n° 78.486/4 du Conseil d'État 15 décembre 2025, recommande l'exclusion pure et simple des mineurs du champ d'application de l'interdiction d'entrée à vie. Une telle mesure, par son caractère définitif, est incompatible avec la protection de l'enfant. À la place, il convient de privilégier des mesures à durée déterminée, proportionnées et soumises à une réévaluation fréquente, permettant d'accompagner l'évolution de la personnalité de l'enfant plutôt que de le condamner à une exclusion irrévocable.

▪ **Réviser les modalités temporelles de levée de l'interdiction**

Le délai de 20 ans pour solliciter une levée de l'interdiction d'entrée est inadapté à la temporalité de l'enfance et de l'adolescence. Pour un enfant de 12 ans, ce délai représente la quasi-totalité de sa vie passée et une période décisive de construction. Ce délai est totalement déraisonnable au regard du développement psychologique et social, rendant toute perspective de réinsertion illusoire. Le Délégué général souligne que le maintien d'un signalement dans le système d'information Schengen durant une telle période constitue une « mort sociale » européenne, empêchant tout accès aux études ou à l'emploi dans l'espace commun, figeant ainsi le mineur dans son statut de « radicalisé » bien après que la menace a disparu.

Le Délégué général préconise une réduction drastique de ce délai et des procédures de révision beaucoup plus accessibles.

▪ **Prioriser une approche éducative et protectrice**

La radicalisation d'un mineur doit impérativement être traitée sous l'angle de l'aide et de la protection de la jeunesse plutôt que par l'exclusion territoriale définitive. La réponse pénale ou administrative ne saurait occulter le besoin d'accompagnement psychosocial. Cette position

est partagée par le CCPAJPJ qui, dans son avis n°56⁸, dénonce l'inadéquation de la banque de données T.E.R. pour les mineurs. Il rappelle que le processus de radicalisation chez un jeune est souvent lié à une phase de construction identitaire et de vulnérabilité, rendant l'inscription dans de tels fichiers — et par extension l'imposition d'une mesure à vie — disproportionnée et contraire à l'objectif de réinsertion.

L'exclusion, en tant que mesure d'éloignement, risque de couper le mineur de ses réseaux de soutien et de soins, contrecarrant ainsi tout travail de déradicalisation ou de réintégration sociale. De plus, l'avis n°47⁹ du CCPAJPJ insiste sur le fait que la participation des services d'aide à des logiques de signalement (comme les CSIL R) ne doit jamais se faire au détriment du secret professionnel, pilier indispensable de la relation de confiance nécessaire au travail éducatif.

Il est essentiel de maintenir un cadre qui favorise le sens de la dignité et de la valeur personnelle de l'enfant, conformément à l'article 40 de la CIDE. Comme le souligne le Comité d'avis pour la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement dans son avis 11-25¹⁰, l'inscription d'un jeune dans une base de données telle que la banque T.E.R. crée un effet de stigmatisation majeur, à savoir que le jeune risque de se construire à travers l'image de « dangerosité » qu'on lui renvoie, ce qui peut générer du ressentiment et nuire gravement à ses capacités d'insertion sociale

▪ Exiger une étude d'impact spécifique aux droits de l'enfant

Le Délégué général souligne une lacune majeure dans le projet, à savoir l'absence d'analyse d'impact spécifique sur les droits de l'enfant. Le projet se borne à qualifier la cible de « personnes » sans distinguer la vulnérabilité intrinsèque liée à la minorité.

⁸ Avis n°56 du CCPAJPJ relatif à l'avant-projet d'accord de coopération entre (...) relatif à l'alimentation de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de radicalisation » (« T.E.R. »), créée par la loi du 29 mars 2024, par l'Administration générale de l'aide à la jeunesse de la Communauté française et le département Aide à la Jeunesse de la Communauté germanophone, en ce qui concerne les données à caractère personnel et les informations pertinentes des entités dont ils ont connaissance, 11 septembre 2025.

⁹ Avis n°47 du CCPAJPJ concernant l'avant-projet d'arrêté portant exécution du Décret du 8 juin 2023 organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (CSIL R), 16 janvier 2024.

¹⁰ Avis n°11/25 du Comité d'avis relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement (CCMD), relatif à l'accord de coopération concernant l'alimentation de la banque de données T.E.R., 12 septembre 2025.

AVIS

DU DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL AUX DROITS DE L'ENFANT



Toute mesure législative impactant des mineurs devrait obligatoirement être précédée d'une étude d'impact dédiée, évaluant la conformité avec la CIDE, et plus particulièrement avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (article. 3), et devrait être assortie de balises strictes et d'une évaluation annuelle par un organe indépendant à la lumière de la CIDE¹¹.

¹¹ Avis n°56 du CCPAJJ, op. cit.