



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 72/2023  
du 27 avril 2023  
Numéro du rôle : 7823**

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 254.102 du 24 juin 2022, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 30 juin 2022, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, interprété comme permettant de refuser à un étranger, tel le requérant, qui est né en Belgique et qui y a séjourné principalement et légalement, de rentrer en Belgique pour des raisons d'ordre public qui ne sont pas limitées à des cas de terrorisme ou de criminalité très graves, et de mettre fin en conséquence à son autorisation de séjour, sans qu'il soit tenu compte des mêmes restrictions que celles prévues pour l'application des articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980, tels qu'interprétés par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 112/2019 du 18 juillet 2019, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, conjugués avec l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- A.J., assisté et représenté par Me J. Hardy, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Derriks, avocat au barreau de Bruxelles.

A.J. a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 1er mars 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et S. de Bethune, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 15 mars 2023 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 15 mars 2023.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

A.J., né en Belgique en 1987 et de nationalité marocaine, était autorisé à séjourner de manière illimitée dans le Royaume et était titulaire d'un titre de séjour valable jusqu'au 27 mars 2022 (carte d'identité pour étrangers – « carte C »). Il s'est rendu au Maroc en juin 2017, pour un séjour de courte durée. Ayant égaré son titre de séjour belge lorsqu'il était au Maroc, il introduit une demande de visa *ad hoc* en juillet 2017 et se voit opposer un refus de visa et un refus d'entrée et de séjour en Belgique pour motif d'ordre public. La décision de refus indique en outre qu'il est signalé aux fins de « non-admission Schengen ». Saisi d'un recours en suspension et en annulation, le Conseil du contentieux des étrangers annule ces décisions par un arrêt du 31 octobre 2018. Par un courriel du 26 novembre 2018, le requérant se voit notifier une deuxième décision de refus d'entrée et de séjour et de refus de visa, décisions qui sont annulées par un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers du 1er août 2019. Le 27 novembre 2019, l'Office des étrangers prend de nouvelles décisions de refus de visa, d'entrée et de séjour. Par arrêt du 28 septembre 2020, le Conseil du contentieux des étrangers rejette le recours introduit contre ces décisions. Le Conseil du contentieux des étrangers estime notamment qu'il n'y a pas lieu de donner à l'article 19 de la loi du 15 décembre 1980 une portée analogue à celle des articles 20 et suivants de la même loi, tels qu'ils ont été interprétés par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 112/2019 du 18 juillet 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.112), que les situations visées par ces dispositions ne sont pas comparables et qu'il ne s'impose pas d'interroger la Cour à ce sujet. Le Conseil d'État est saisi d'une requête en cassation dirigée contre cet arrêt. À la demande du requérant devant lui, le Conseil d'État pose la question préjudicielle reproduite ci-avant.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. A.J., requérant en cassation devant le Conseil d'État, rappelle que la Cour a, par son arrêt n° 112/2019, précité, rejeté le recours en annulation des articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (ci-après : la loi du 15 décembre 1980) sous réserve que ces dispositions soient interprétées comme « limitant la possibilité d'éloigner un étranger qui est né en Belgique ou qui est arrivé sur le territoire avant l'âge de douze ans et qui y a séjourné principalement et régulièrement depuis aux cas de terrorisme ou de criminalité très grave ».

A.1.2. Il indique que le Conseil d'État considère, par l'arrêt de renvoi, que la perte du droit de séjour du requérant devant lui résulte implicitement mais nécessairement du refus des autorités belges de l'autoriser à rentrer en Belgique, et donc d'une décision prise en vertu de l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980. Il ajoute que le Conseil d'État juge donc que c'est bien l'acte attaqué par le requérant qui a mis fin à son droit de séjour en Belgique et que c'est effectivement l'article 19 de la loi du 15 décembre 1980, et non les articles 20 à 23 de la même loi, qui sont applicables à sa situation.

A.2.1. A.J. estime que l'article 19 de la loi du 15 décembre 1980 doit nécessairement être interprété de manière à ce qu'il ne puisse pas être mis fin au droit de séjour des étrangers, nés sur le territoire du Royaume et y ayant principalement résidé depuis, pour des motifs d'ordre public qui ne se rapportent pas à des faits très graves liés aux activités de groupes terroristes ou présentant un danger aigu pour la sécurité nationale. Il fait valoir que ce n'est pas parce que l'étranger se trouve temporairement hors du Royaume et égaré le document attestant de son droit au séjour illimité qu'il ne peut bénéficier d'une protection contre une décision de fin de séjour équivalente à celle dont il bénéficierait s'il se trouvait sur le territoire. Il estime que le fait de conférer à l'étranger qui se trouve dans cette situation une protection moindre que celle dont bénéficie l'étranger qui se trouve sur le territoire est contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination et au droit fondamental à la vie privée et familiale.

A.2.2. Il fait valoir qu'il se trouve dans la même situation que tout étranger né en Belgique et qui y séjourne habituellement depuis et que l'État belge entend priver de son droit de séjour pour des motifs d'ordre public. Il indique que les décisions des autorités belges sont fondées sur l'article 19, et non sur les articles 20 à 23 de la loi du 15 décembre 1980, pour la simple raison qu'il se trouvait à l'étranger quand il a égaré son titre de séjour, ce qui l'a contraint à demander un « visa de retour » pour revenir en Belgique. Il expose que s'il n'avait pas égaré sa carte lorsqu'il se trouvait au Maroc, les autorités belges n'auraient pas pu mettre fin à son droit de séjourner en Belgique sans respecter les garanties énoncées par les articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980. Il en déduit que le critère de distinction justifiant l'application de l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980, et non celle des articles 21 et 22 de la même loi, provient du fait qu'il s'est temporairement rendu au Maroc et y a égaré son titre de séjour. Il fait valoir que ce critère n'est ni objectif, ni pertinent en aucun de ses aspects.

A.2.3. Il considère qu'à supposer que le critère de distinction soit objectif et pertinent, il faut conclure que la différence de traitement a des effets disproportionnés et est déraisonnable. Il rappelle que tant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, grande chambre, 23 juin 2008, *Maslov*, ECLI:CE:ECHR:2008:0623JUD000163803) que la Cour constitutionnelle (arrêt n° 112/2019, précité) ont estimé que ce n'est que dans des cas exceptionnels, moyennant de « très solides raisons », que l'État peut prendre une décision mettant fin au séjour illimité d'un étranger né sur son territoire et y ayant principalement séjourné depuis. Il souligne que lorsque, comme en l'espèce, l'étranger se trouve hors du territoire et a égaré sa carte, il se voit appliquer le seuil de protection le moins élevé contre une décision mettant fin au droit de séjour pour motif d'ordre public.

A.3.1. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi les catégories de personnes comparées se trouveraient dans des situations comparables. Il rappelle que l'article 19 de la loi du 15 décembre 1980 fixe une règle d'accès au territoire et constitue un cas d'application de l'article 2, alinéa 1er, 1°, de la même loi, qui fixe pour règle que

l'étranger qui veut entrer dans le Royaume doit y avoir été autorisé, cette autorisation pouvant résulter de la loi ou d'une décision de l'autorité. Il indique que dans le cas d'application de l'article 19, le droit d'entrer est lié au fait d'être porteur des documents prévus par la loi, à savoir, « un titre de séjour ou d'établissement belge valable ». Il fait valoir qu'en matière d'accès au territoire, le refus d'entrée peut être opposé à l'étranger qui n'est pas porteur des documents requis mais également, en vertu de l'article 3, alinéa 1er, 7°, de la loi du 15 décembre 1980, à l'étranger qui en est porteur mais qui est considéré comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale. Il en déduit que les articles 2, 3 et 19 de la loi du 15 décembre 1980 visent des situations similaires et que la décision administrative qui refuse d'autoriser un étranger à rentrer dans le Royaume pour des motifs d'ordre public constitue un refus d'accès au même titre que la décision de refoulement qui refuse à l'étranger le droit d'entrer sur le territoire pour les mêmes motifs. Il conclut que, dès lors que la situation visée par l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 est comparable à celle qui est visée par l'article 3, alinéa 1er, 7°, de la même loi, il est justifié que les raisons d'ordre public ou de sécurité nationale qui empêchent l'accès au territoire soient libellées de la même manière dans les deux situations.

A.3.2. Il expose que les articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980 ne portent pas sur l'accès au territoire mais définissent les cas dans lesquels il peut être mis fin à l'autorisation de séjour, limitée ou illimitée, d'un ressortissant de pays tiers. Il précise que l'arrêt de la Cour n° 112/2019, précité, se prononce expressément sur une mesure d'éloignement. Il ajoute que ce n'est qu'indirectement que la perte ou le refus du droit de retour a une incidence sur le droit de séjour, puisque l'étranger concerné, qui était autorisé à l'établissement, a perdu son statut en conséquence de la perte de son droit de retour visé à l'article 19 de la loi du 15 décembre 1980. Il en conclut que le champ d'application des dispositions légales comparées et les objectifs qu'elles poursuivent ne sont pas les mêmes et qu'elles ne sont dès lors pas comparables, de sorte que la différence de traitement constatée n'est pas discriminatoire.

A.4. A.J. constate que le Conseil des ministres concentre son argumentaire sur le fait qu'il ne saurait y avoir de discrimination dès lors que les catégories ne seraient pas comparables. Il rappelle que la question centrale, précisément identifiée par le Conseil d'État, est de savoir s'il se justifie qu'une personne née en Belgique et autorisée à y séjourner qui souhaite y revenir après une brève absence soit privée d'entrée et donc de séjour dans des conditions moins strictes que l'étranger né en Belgique et qui s'y trouve. Il estime que, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, le fait que tous les étrangers qui souhaitent venir en Belgique sont soumis à l'obligation de visa ou à l'obligation d'être porteur des documents requis n'enlève rien à la différence de traitement visée par la juridiction *a quo*. Il relève que le Conseil des ministres insiste sur le fait que les articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980 visent les décisions de fin de séjour, ce qui serait différent des décisions de refus d'entrée et il rappelle à ce sujet que la juridiction *a quo* a précisément jugé que le refus opposé au requérant de revenir en Belgique équivaut à une décision de fin de séjour puisqu'il est privé du droit de vivre en Belgique, où il est né et où il a toujours vécu. Il estime que le Conseil des ministres reconnaît d'ailleurs que la décision prise à l'égard du requérant a les mêmes conséquences sur son droit de séjourner en Belgique qu'une décision de fin de séjour prise en application des articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980. Il rappelle que la réserve interprétative établie par l'arrêt de la Cour n° 112/2019, précité, porte sur les articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980, et non sur son article 7, qui est le fondement légal des mesures d'éloignement, et il en déduit que le Conseil des ministres écrit à tort que cet arrêt concerne une mesure d'éloignement.

- B -

B.1.1. L'article 19, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (ci-après : la loi du 15 décembre 1980) dispose :

« L'étranger, qui est porteur d'un titre de séjour ou d'établissement belge valable et quitte le pays, dispose d'un droit de retour dans le Royaume pendant un an.

L'étranger bénéficiant du statut de résident de longue durée sur la base de l'article 15*bis*, ne perd par contre son droit de retour dans le Royaume que s'il s'absente des territoires des Etats membres de l'Union européenne pendant douze mois consécutifs ou lorsqu'il a quitté le Royaume depuis six ans au moins.

Un étranger autorisé au séjour en application de l'article 61/27 et ayant obtenu ensuite le statut de résident de longue durée, perd son droit de retour dans le Royaume uniquement s'il quitte le territoire des Etats membres de l'Union européenne pendant vingt-quatre mois consécutifs. Cette même disposition s'applique aux membres de sa famille visés à l'article 10, § 1er, alinéa 1er, 4° à 6°, qui ont obtenu le statut de résident de longue durée.

L'étranger visé à l'article 61/12 et qui a fait usage de son droit à la mobilité de longue durée dans un autre Etat membre, conserve son droit de retour tant que son permis belge pour chercheur est valable.

Le Roi fixe, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, les conditions et les cas dans lesquels l'étranger bénéficiant du statut de résident de longue durée qui était absent des territoires des Etats membres de l'Union européenne pendant douze mois ou vingt-quatre mois consécutifs, ne perd pas son droit de retour dans le Royaume.

L'étranger qui prévoit que son absence du Royaume se prolongera au-delà du terme de validité du titre de séjour peut en obtenir la prorogation ou le renouvellement anticipé.

L'autorisation de rentrer dans le Royaume ne peut lui être refusée que pour raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, ou s'il ne respecte pas les conditions mises à son séjour ».

B.1.2. La question préjudicielle porte sur le dernier alinéa de cette disposition. La juridiction *a quo* interprète cette disposition comme permettant de mettre fin au séjour d'un étranger, né en Belgique et y ayant séjourné principalement et régulièrement depuis, pour des raisons d'ordre public qui ne sont pas limitées aux cas de terrorisme ou de criminalité très grave en lui refusant l'entrée sur le territoire.

B.1.3. Cette disposition est située dans le chapitre 5, intitulé « Absences et retours de l'étranger », du titre 1er, consacré aux dispositions générales, de la loi du 15 décembre 1980.

Le droit de retour pendant un an reconnu à l'étranger porteur d'un titre de séjour ou d'établissement belge valable qui a quitté le pays et la possibilité de lui refuser l'entrée dans le pays pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale figurent dans cette disposition depuis l'adoption de la loi du 15 décembre 1980 :

« Le projet de loi règle à l'article 19 ' le droit de retour ' de l'étranger porteur d'un titre de séjour ou d'établissement belge valable et entend voir régler dans un arrêté royal notamment le sort de l'étranger porteur d'un titre de séjour ou d'établissement néerlandais ou luxembourgeois. Le Gouvernement a de la sorte consacré formellement dans un chapitre distinct (chap. 5 du titre I) de la loi le droit de retour de l'étranger qui s'absente de notre pays. Il a répondu ainsi au souhait émis par de nombreuses instances consultées » (*Doc. parl.*, Chambre, 1974-1975, n° 653/1, p. 10).

et

« Comme il a déjà été dit, l'alinéa 1er de l'article 19 du présent projet consacre le principe du droit de retour de l'étranger qui, porteur d'un titre de séjour ou d'établissement belge valable, quitte le pays pendant un an (cfr commentaires art. 2).

L'autorisation de ' rentrer ' ne peut lui être refusée que pour les motifs énumérés à l'alinéa 2 de l'article 19 » (*ibid.*, p. 23).

B.1.4. Il ressort de l'arrêt de renvoi et des explications des parties que l'affaire pendante devant la juridiction *a quo* concerne un étranger né en Belgique, qui y a séjourné principalement et régulièrement depuis et qui était toujours autorisé à séjourner pour une durée illimitée dans le Royaume, au moment où, ayant égaré son titre de séjour belge au Maroc, il a introduit une demande de visa de retour, compte tenu de l'impossibilité de faire valoir autrement son droit de retour. Il en ressort également que, dans cette situation, la décision de refus opposée à la demande de délivrance d'un visa de retour, prise par l'autorité compétente sur la base de l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980, équivaut à une décision de fin de séjour. La juridiction *a quo* a en effet jugé que « la perte de ce droit [le droit de séjour dont le requérant bénéficiait avant son départ de Belgique] a résulté implicitement mais nécessairement du refus de la partie adverse d'autoriser le requérant à rentrer en Belgique,

adopté en vertu de l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 » (arrêt de renvoi, p. 14).

B.1.5. La Cour limite son examen de la question préjudicielle à la situation dans laquelle la disposition en cause constitue la base légale d'une décision équivalente à une décision de fin de séjour prise à l'égard d'un étranger qui est né en Belgique et qui y a séjourné principalement et régulièrement depuis et qui est toujours titulaire, au moment de la demande de visa de retour, d'un droit de séjour sur le territoire. La Cour n'examine donc pas la situation de l'étranger qui n'a pas exercé son droit de retour dans le délai imparti par la loi et dont le titre de séjour ou d'établissement a, en conséquence, perdu sa validité.

B.2.1. La Cour est invitée à comparer la situation des étrangers à l'égard desquels une décision de refus de retour prise sur la base de l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 est équivalente à une décision de fin de séjour avec la situation des étrangers qui sont présents sur le territoire et qui font l'objet d'une mesure de fin de séjour prise en application des articles 21 et 22 de la même loi.

B.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir que ces catégories d'étrangers ne sont pas comparables, dès lors que les premiers se trouvent hors du territoire et font l'objet d'une décision de refus d'entrée, alors que les seconds se trouvent sur le territoire et font l'objet d'une mesure d'éloignement.

B.2.3. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. La différence soulevée par le Conseil des ministres peut certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, mais elle ne saurait suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de vider de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

En l'espèce, la Cour est invitée à comparer deux catégories d'étrangers qui sont nés en Belgique et y ont séjourné principalement et régulièrement depuis, qui disposent d'un droit de séjour à durée illimitée dans le Royaume et à l'égard desquels est prise une décision

administrative qui a pour effet de mettre fin à leur droit de séjour. Ces catégories d'étrangers sont suffisamment comparables en ce qui concerne les motifs liés à l'ordre public qui peuvent fonder une telle décision.

B.3.1. Les articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980 disposent :

« Art. 21. Le ministre ou son délégué peut mettre fin au séjour d'un ressortissant de pays tiers admis ou autorisé au séjour pour une durée limitée ou illimitée pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale.

Art. 22. § 1er. Le ministre peut mettre fin au séjour des ressortissants de pays tiers suivants pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale :

1° le ressortissant de pays tiers établi;

2° le ressortissant de pays tiers qui bénéficie du statut de résident de longue durée dans le Royaume;

3° le ressortissant de pays tiers qui est autorisé ou admis à séjourner plus de trois mois dans le Royaume depuis dix ans au moins et qui y séjourne depuis lors de manière ininterrompue ».

B.3.2. Ces dispositions ont été remplacées par les articles 12 et 13 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 ». Cette modification législative a notamment mis fin au fait que la législation antérieure excluait les étrangers nés en Belgique ou arrivés sur le territoire avant l'âge de douze ans et qui y avaient principalement et régulièrement séjourné depuis des mesures d'éloignement pour motifs d'ordre public ou de sécurité nationale.

B.3.3. Par son arrêt n° 112/2019 du 18 juillet 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.112), la Cour a rejeté des recours en annulation dirigés contre les articles 12 et 13, précités, sous la réserve que les articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980 soient interprétés comme « limitant la possibilité d'éloigner un étranger qui est né en Belgique ou qui est arrivé sur le territoire avant l'âge de douze ans et qui y a séjourné principalement et régulièrement depuis aux cas de terrorisme ou de criminalité très grave » (B.24.10).

B.4. Les dispositions précitées, telles qu'elles sont interprétées par la juridiction *a quo*, établissent dès lors une différence de traitement entre des catégories d'étrangers nés sur le territoire et qui y ont séjourné principalement et régulièrement depuis en ce qui concerne les motifs d'ordre public ou de sécurité nationale qui peuvent fonder une décision de fin de séjour à leur égard. Les étrangers qui se trouvent hors du territoire et qui demandent un visa de retour dans les circonstances décrites en B.1.4 peuvent se voir opposer un refus équivalent à une décision de fin de séjour pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale non autrement précisées, alors qu'à l'égard des étrangers qui se trouvent sur le territoire, une décision de fin de séjour ne peut être motivée que par des raisons très graves d'ordre public ou de sécurité nationale, limitées aux cas de terrorisme ou de criminalité très grave.

B.5.1. La question préjudicielle invite la Cour à examiner la compatibilité de cette différence de traitement avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.5.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5.3. L'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 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 ».

B.6.1. La différence de traitement décrite en B.4 repose sur le critère du lieu où se trouve l'étranger lorsqu'est prise à son égard la décision qui met fin à son droit de séjour et, corrélativement, sur le type de décision administrative qui est prise. Un tel critère est objectif.

La Cour doit toutefois examiner si la disposition en cause n'emporte pas des effets disproportionnés lorsqu'elle constitue la base légale d'une décision de refus d'entrée sur le territoire équivalente à une décision de fin de séjour prise à l'égard d'un étranger qui est né en Belgique et qui y a résidé principalement et régulièrement depuis.

B.6.2. Par son arrêt n° 112/2019 précité, la Cour a jugé :

« B.24.5. Suivant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ' indépendamment de l'existence ou non d'une " vie familiale ", l'expulsion d'un immigré établi s'analyse en une atteinte à son droit au respect de sa vie privée. [...] Pareille ingérence enfreint l'article 8 de la Convention, sauf si elle peut se justifier sous l'angle du paragraphe 2 de cet article, c'est-à-dire si, " prévue par la loi ", elle poursuit un ou des buts légitimes énumérés dans cette disposition et est " nécessaire, dans une société démocratique ", pour le ou les atteindre ' (CEDH, grande chambre, 23 juin 2008, *Maslov c. Autriche*, §§ 63-65).

Plus particulièrement, l'éloignement d'étrangers nés en Belgique ou arrivés avant l'âge de douze ans sur le territoire et qui y ont toujours séjourné depuis, de sorte qu'ils y ont été scolarisés et socialisés, n'est admissible, au regard des droits fondamentaux garantis par la Constitution et, singulièrement, du droit au respect de la vie privée, que s'il est motivé par une ' très solide raison ' pouvant justifier l'expulsion de ces étrangers, ainsi que l'admet la Cour

européenne des droits de l'homme (CEDH, grande chambre, 23 juin 2008, *Maslov c. Autriche*, § 75; voir également CEDH, 14 septembre 2017, *Ndidi c. Royaume-Uni*, § 81).

B.24.6. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.24.2 que le législateur a eu principalement en vue, lorsqu'il a estimé devoir abroger l'exclusion antérieure de toute possibilité d'éloignement des étrangers nés en Belgique ou qui y sont arrivés avant l'âge de douze ans, la situation de jeunes étrangers ayant commis des faits très graves liés aux activités de groupes terroristes ou présentant un danger aigu pour la sécurité nationale.

B.24.7. Le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas à ce que le législateur revienne sur ses objectifs initiaux pour en poursuivre d'autres. D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent d'ailleurs pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général.

Il incombe aux autorités publiques d'assurer la protection des citoyens et des intérêts de l'État face à la menace que représentent les activités de groupes terroristes et la criminalité grave. Elles peuvent à cet égard considérer qu'il s'impose d'éloigner du territoire les étrangers qui prennent part à ces activités et contribuent dès lors à la menace qui pèse sur leurs concitoyens.

B.24.8. Bien qu'il ne soit désormais plus exclu qu'il puisse être mis fin au séjour d'étrangers nés en Belgique ou arrivés sur le territoire avant l'âge de douze ans, les dispositions attaquées contiennent plusieurs restrictions qui permettent de tenir compte de la situation particulière de ces étrangers.

Selon l'article 22 de la loi du 15 décembre 1980, il ne peut être mis fin au droit de séjour de ressortissants de pays tiers que pour des raisons ' graves ' d'ordre public, lorsqu'il s'agit de ressortissants établis ou de résidents de longue durée, ou lorsqu'ils ont séjourné légalement en Belgique depuis dix années ininterrompues au moins. La loi prévoit donc des conditions plus strictes en ce qui concerne la décision de mettre un terme au droit de séjour lorsque l'étranger concerné a noué un lien particulier avec la Belgique.

L'article 23 de la loi du 15 décembre 1980 dispose par ailleurs que les décisions qui sont prises en vertu des articles 21 et 22 doivent être fondées sur un examen individuel, qui tienne compte de la durée du séjour en Belgique de l'étranger concerné, de l'existence de liens avec le pays de résidence ou de l'absence de liens avec le pays d'origine, de l'âge de l'étranger concerné et des conséquences de l'éloignement pour lui et pour les membres de sa famille.

B.24.9. Il ressort enfin des travaux préparatoires cités en B.24.2 que le législateur avait l'intention de ne permettre l'éloignement d'étrangers nés en Belgique ou arrivés sur le territoire avant l'âge de douze ans ' qu'en cas de menace grave pour la sécurité nationale ou sur la base de faits très graves ', à savoir des actes relevant du terrorisme ou de la criminalité très grave. De la sorte, le législateur estimait que les étrangers concernés ne seraient éloignés que lorsque les comportements justifiant la mesure constituent de ' très solides raisons ' pour ce faire.

B.24.10. Sous réserve que les articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980 soient interprétés comme limitant la possibilité d'éloigner un étranger qui est né en Belgique ou qui est arrivé sur le territoire avant l'âge de douze ans et qui y a séjourné principalement et régulièrement depuis aux cas de terrorisme ou de criminalité très grave, les moyens ne sont pas fondés ».

B.7.1. Il s'en déduit que, lorsqu'elle concerne un étranger né en Belgique ou qui y est arrivé avant l'âge de 12 ans et qui y a séjourné principalement et régulièrement depuis, la décision de fin de séjour pour raison d'ordre public ou de sécurité nationale ne peut être fondée que sur des faits de terrorisme ou de criminalité très grave.

B.7.2. Les étrangers qui se trouvent dans la situation décrite en B.1.4 ont avec la Belgique des liens aussi forts que les étrangers concernés par l'extrait de l'arrêt n° 112/2019, précité. L'ingérence dans leur droit à la vie privée que représente la décision de refus de visa de retour qui met fin à leur droit de séjour sur le territoire est identique à celle que représente une décision de fin de séjour et d'éloignement prise à l'égard des étrangers se trouvant sur le territoire visés par l'arrêt n° 112/2019, précité.

B.8.1. Il n'est pas justifié que la décision de refus de retour, lorsqu'elle a une portée équivalente à une décision de fin de séjour et d'éloignement, dans la situation décrite en B.1.4, puisse être prise pour des motifs différents, alors que les étrangers concernés se trouvent dans la même situation et que la décision prise sur la base de l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 a une portée équivalente à leur égard à une décision de fin de séjour prise sur la base des articles 21 et 22 de la même loi.

B.8.2. Interprété comme permettant que, dans la situation décrite en B.1.4, une décision de refus de retour prise à l'égard d'un étranger né en Belgique ou qui est arrivé sur le territoire avant l'âge de douze ans et qui y a séjourné principalement et régulièrement depuis, lorsque cette décision a une portée équivalente à une décision de fin de séjour, soit prise pour tout motif d'ordre public ou de sécurité nationale, l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en

combinaison avec l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9.1. La disposition en cause est toutefois susceptible de faire l'objet d'une interprétation différente, dès lors que rien n'indique qu'elle ne pourrait pas être lue en combinaison avec les articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980 lorsqu'elle constitue la base légale d'une décision ayant une portée équivalente à une décision de fin de séjour. Ces dispositions visent en effet la « décision de fin de séjour » et non, comme telle, la décision « d'éloignement ». L'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 peut dès lors être interprété en ce sens que, dans la situation décrite en B.1.4, lorsque le refus de retour opposé pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale a une portée équivalente à une décision de fin de séjour et qu'il concerne un étranger qui est né en Belgique ou qui est arrivé sur le territoire avant l'âge de douze ans et qui y a séjourné principalement et régulièrement depuis, il ne peut être fondé que sur des faits de terrorisme ou de criminalité très grave. Il n'appartient pas à la Cour de juger s'il est satisfait ou non en l'espèce à ces dernières conditions.

B.9.2. Dans cette interprétation, la différence de traitement décrite en B.4 est inexistante, de sorte que l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Interprété comme permettant que, dans la situation décrite en B.1.4, une décision de refus de visa de retour prise à l'égard d'un étranger né en Belgique ou qui est arrivé sur le territoire avant l'âge de douze ans et qui y a séjourné principalement et régulièrement depuis, lorsque cette décision a une portée équivalente à une décision de fin de séjour, soit prise pour tout motif d'ordre public ou de sécurité nationale, l'article 19, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- La même disposition, interprétée comme, dans la situation décrite en B.1.4, limitant aux motifs de terrorisme ou de criminalité très grave la possibilité de prendre une décision de refus de retour à l'égard d'un étranger né en Belgique ou qui est arrivé sur le territoire avant l'âge de douze ans et qui y a séjourné principalement et régulièrement depuis, lorsque cette décision a une portée équivalente à une décision de fin de séjour, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 27 avril 2023.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul