



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 72/2023
van 27 april 2023
Rolnummer : 7823**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 254.102 van 24 juni 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 juni 2022, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, aldus geïnterpreteerd dat aan een vreemdeling, zoals de verzoeker, die in België is geboren en die er hoofdzakelijk en wettig heeft verbleven, kan worden geweigerd om naar België terug te keren om redenen van openbare orde die niet beperkt zijn tot zeer zware gevallen van terrorisme of criminaliteit, en dat bijgevolg een einde kan worden gemaakt aan zijn machtiging tot verblijf, zonder dat rekening wordt gehouden met dezelfde beperkingen als die waarin is voorzien voor de toepassing van de artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980, zoals uitgelegd in het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 112/2019 van 18 juli 2019, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ? ».

Memories zijn ingediend door :

- A.J., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Hardy, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Derriks, advocaat bij de balie te Brussel.

A.J. heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 1 maart 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en S. de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 15 maart 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 15 maart 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

A.J., in 1987 in België geboren en van Marokkaanse nationaliteit, was ertoe gemachtigd om onbeperkt in het Rijk te verblijven en was houder van een verblijfsvergunning die geldig was tot 27 maart 2022 (identiteitskaart voor vreemdelingen – « kaart C »). In juni 2017 is hij naar Marokko gegaan, voor een verblijf van korte duur. Omdat hij zijn Belgische verblijfsvergunning in Marokko was kwijtgeraakt, dient hij in juli 2017 een *ad hoc* visumaanvraag in en wordt hij geconfronteerd met een weigering van visum en een weigering van binnenkomst en verblijf in België om redenen van openbare orde. De weigeringsbeslissing geeft bovendien aan dat hij geseind staat voor « weigering van toegang tot Schengen ». De Raad voor Vreemdelingenbetwisting, waarbij een schorsings- en annulatieberoep werd ingesteld, vernietigt die beslissingen bij een arrest van 31 oktober 2018. Per e-mail van 26 november 2018 wordt aan de verzoeker kennisgegeven van een tweede beslissing tot weigering van binnenkomst of verblijf en van weigering van het visum, beslissingen die zijn vernietigd bij een arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van 1 augustus 2019. Op 27 november 2019 neemt de Dienst Vreemdelingenzaken nieuwe beslissingen tot weigering van het visum, van binnenkomst en van verblijf. Bij arrest van 28 september 2020 verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep dat tegen die beslissing werd ingesteld. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is met name van oordeel dat aan artikel 19 van de wet van 15 december 1980 geen draagwijdte moet worden toegekend die analoog is met die van de artikelen 20 en volgende van dezelfde wet, zoals zij werden geïnterpreteerd bij het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 112/2019 van 18 juli 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.112), dat de door die bepalingen beoogde situaties niet vergelijkbaar zijn en dat het niet nodig is om aan het Hof hierover vragen te stellen. Bij de Raad van State is een verzoekschrift tot cassatie tegen dat arrest ingesteld. Op vraag van de verzoeker, stelt de Raad van State de hierboven vermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. A.J., verzoeker in cassatieberoep voor de Raad van State, herinnert eraan dat het Hof bij zijn voormeld arrest nr. 112/2019, het beroep tot vernietiging van de artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de wet van 15 december 1980) heeft verworpen onder voorbehoud dat die bepalingen aldus worden geïnterpreteerd dat « zij de mogelijkheid tot verwijdering van een vreemdeling die in België is geboren of vóór de leeftijd van twaalf jaar op het grondgebied is aangekomen en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig verblijft, [beperken] tot de gevallen van terrorisme of zeer zware criminaliteit ».

A.1.2. Hij stelt dat de Raad van State, bij het verwijzingsarrest, van oordeel is dat het feit dat de verzoeker voor hem het recht op verblijf verliest impliciet maar noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de weigering van de Belgische autoriteiten om hem toe te laten naar België terug te keren, en dus uit een krachtens artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 genomen beslissing. Hij voegt eraan toe dat de Raad van State dus van oordeel is dat het wel degelijk de door de verzoeker bestreden akte is op basis waarvan een einde is gesteld aan zijn verblijfsrecht in België en dat het effectief artikel 19 van de wet van 15 december 1980 is, en niet de artikelen 20 tot 23 van diezelfde wet, dat van toepassing is op zijn situatie.

A.2.1. A.J. is van mening dat artikel 19 van de wet van 15 december 1980 noodzakelijkerwijs zodanig moet worden geïnterpreteerd dat er geen einde kan worden gesteld aan het verblijfsrecht van de vreemdelingen die op het grondgebied van het Rijk zijn geboren en die er sindsdien hoofdzakelijk hebben verbleven, om redenen van openbare orde die geen verband houden met zeer ernstige feiten in verband met de activiteiten van terroristische groepen of die een acuut gevaar voor de nationale veiligheid vormen. Hij doet gelden dat het feit dat de vreemdeling zich tijdelijk buiten het Koninkrijk bevindt en het document dat zijn onbeperkte verblijfsrecht bewijst, kwijtgeraakt, niet betekent dat hij geen bescherming kan genieten tegen een beslissing tot beëindiging van het verblijf die gelijk is aan de bescherming die hij zou genieten indien hij zich op het grondgebied zou bevinden. Hij is van mening dat het feit dat een vreemdeling die zich in die situatie bevindt een geringere bescherming wordt toegekend dan die welke de vreemdeling geniet die zich op het grondgebied bevindt, strijdig is met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie en het fundamentele recht op het privé- en gezinsleven.

A.2.2. Hij doet gelden dat hij zich in dezelfde situatie bevindt als elke vreemdeling die in België is geboren en die er sindsdien gewoonlijk verblijft en ten aanzien van wie om redenen van openbare orde de Belgische Staat het verblijfsrecht wil ontnemen. Hij stelt dat de beslissingen van de Belgische autoriteiten zijn gebaseerd op artikel 19, en niet op de artikelen 20 tot 23 van de wet van 15 december 1980, om de loutere reden dat hij zich in het buitenland bevond toen hij zijn verblijfsvergunning is kwijtgeraakt, hetgeen hem ertoe heeft gedwongen een « terugkeervisum » aan te vragen om naar België terug te keren. Hij voert aan dat indien hij zijn kaart niet was kwijtgeraakt toen hij zich in Marokko bevond, de Belgische autoriteiten geen einde zouden hebben kunnen stellen aan zijn verblijfsrecht in België zonder de in artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980 vermelde waarborgen na te leven. Hij leidt daaruit af dat het criterium van onderscheid dat de toepassing van artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980, en niet die van de artikelen 21 en 22 van diezelfde wet, rechtvaardigt, voortvloeit uit het feit dat hij zich tijdelijk naar Marokko heeft begeven en er zijn verblijfsvergunning is kwijtgeraakt. Hij doet gelden dat dat criterium in geen enkel opzicht, noch pertinent is.

A.2.3. Hij is van mening dat in de veronderstelling dat het criterium van onderscheid objectief en pertinent is, ertoe dient te worden besloten dat het verschil in behandeling onevenredige gevolgen heeft en onredelijk is. Hij herinnert eraan dat zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, grote kamer, 23 juni 2008, *Maslov*, ECLI:BE:ECHR:2008:0623JUD000163803) als het Grondwettelijk Hof (voormelde arrest nr. 112/2019) hebben geoordeeld dat de Staat slechts in uitzonderlijke gevallen, « met zeer gegronde redenen » een beslissing kan nemen die een einde stelt aan het onbeperkte verblijf van een vreemdeling die op het grondgebied is geboren en die er sindsdien hoofdzakelijk heeft verbleven. Hij benadrukt dat wanneer, zoals te dezen, de vreemdeling zich buiten het grondgebied bevindt en zijn kaart is kwijtgeraakt, het minst hoge beschermingsniveau op hem van toepassing is tegen een beslissing waarbij om redenen van openbare orde een einde wordt gesteld aan het verblijfsrecht.

A.3.1. De Ministerraad ziet niet in hoe de vergeleken categorieën van personen zich in vergelijkbare situaties zouden bevinden. Hij herinnert eraan dat artikel 19 van de wet van 15 december 1980 een regel voor toegang tot het grondgebied vastlegt en een toepassingsgeval vormt van artikel 2, eerste lid, 1^o, van diezelfde wet, dat als regel

vastlegt dat de vreemdeling die het Rijk wil binnenkomen daarvoor de toelating moet hebben, waarbij de toelating het resultaat kan zijn van de wet of van een beslissing van de overheid. Hij stelt dat in geval van toepassing van artikel 19, het recht op binnenkomst is verbonden aan het feit dat men houder is van de bij wet voorziene documenten, namelijk, « een geldige Belgische verblijfs- of vestigingsvergunning ». Hij doet gelden dat inzake toegang tot het grondgebied de binnenkomst kan worden geweigerd aan de vreemdeling die geen houder is van de vereiste documenten maar ook, krachtens artikel 3, eerste lid, 7°, van de wet van 15 december 1980, aan de vreemdeling die er houder van is maar die wordt beschouwd als iemand die de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid in gevaar zou kunnen brengen. Hij leidt daaruit af dat de artikelen 2, 3 en 19 van de wet van 15 december 1980 soortgelijke situaties beogen en dat de administratieve beslissing waarbij een vreemdeling om redenen van openbare orde wordt geweigerd het Rijk opnieuw binnen te komen op dezelfde wijze een weigering van binnenkomst is als de beslissing tot terugdrijving waarbij de vreemdeling het recht van binnenkomst op het grondgebied om dezelfde redenen wordt geweigerd. Hij besluit dat, aangezien de door artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 beoogde situatie vergelijkbaar is met die welke in artikel 3, eerste lid, 7°, van dezelfde wet wordt beoogd, het verantwoord is dat de redenen van openbare orde of nationale veiligheid die de toegang tot het grondgebied beletten in de beide situaties op dezelfde manier worden verwoerd.

A.3.2. Hij zet uiteen dat de artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980 geen betrekking hebben op de toegang tot grondgebied maar de gevallen definiëren waarin een einde kan worden gesteld aan de, beperkte of onbeperkte, verblijfsvergunning van een onderdaan van een derde land. Hij preciseert dat het voormelde arrest van het Hof nr. 112/2019 zich uitdrukkelijk uitsprekt over een verwijderingsmaatregel. Hij voegt eraan toe dat het verlies of de weigering van het recht om terug te keren slechts indirect een gevolg heeft op het verblijfsrecht, aangezien de betrokken vreemdeling, die de toelating had om zich te vestigen, zijn statuut is verloren ten gevolge van het verlies van zijn in artikel 19 van de wet van 15 december 1980 bedoelde recht op terugkeer. Hij besluit daaruit dat het toepassingsgebied van de vergeleken wetsbepalingen en de doelstellingen die zij nastreven niet dezelfde zijn en dat zij dus niet vergelijkbaar zijn, zodat het vastgestelde verschil in behandeling niet discriminerend is.

A.4. A.J. stelt vast dat de Ministerraad zijn argumentatie richt op het feit dat er geen discriminatie kan zijn, aangezien de categorieën niet vergelijkbaar zouden zijn. Hij herinnert eraan dat de centrale vraag, die duidelijk door de Raad van State werd geïdentificeerd, luidt of het verantwoord is dat een in België geboren persoon die de toelating heeft er te verblijven en die na een korte afwezigheid ernaar wenst terug te keren de binnenkomst en dus het verblijf wordt geweigerd onder minder strikte voorwaarden dan de in België geboren vreemdeling die er verblijft. Hij is van oordeel dat, in tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad betoogt, het feit dat alle vreemdelingen die naar België wensen te komen visumplichtig zijn of verplicht zijn houder te zijn van de vereiste documenten geen afbreuk doet aan het door het verwijzende rechtscollege beoogde verschil in behandeling. Hij merkt op dat de Ministerraad benadrukt dat de artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980 de beslissingen van het einde van het verblijf betreffen, hetgeen anders zou zijn dan de beslissingen tot weigering van binnenkomst en hij herinnert hieromtrent eraan dat het verwijzende rechtscollege precies heeft geoordeeld dat de weigering aan de verzoeker om naar België terug te komen neerkomt op een beslissing tot beëindiging van het verblijf, aangezien hem het recht wordt ontzegd om in België te leven, waar hij is geboren en waar hij altijd heeft geleefd. Hij is van mening dat de Ministerraad overigens erkent dat de ten aanzien van de verzoeker genomen beslissing dezelfde gevolgen heeft voor zijn verblijfsrecht in België als een beslissing tot beëindiging van het verblijf genomen met toepassing van de artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980. Hij herinnert eraan dat het interpretatieve voorbehoud dat bij het voormelde arrest van het Hof nr. 112/2019 werd vastgesteld, betrekking heeft op de artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980, en niet op artikel 7 ervan, dat de wettelijke grondslag vormt van de verwijderingsmaatregelen en hij leidt daaruit af dat de Ministerraad ten onrechte schrijft dat dat arrest een verwijderingsmaatregel betreft.

- B -

B.1.1. Artikel 19, § 1, van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de wet van 15 december 1980) bepaalt :

« Een vreemdeling die houder is van een geldige Belgische verblijfs- of vestigingsvergunning en het land verlaat, heeft gedurende een jaar recht op terugkeer in het Rijk.

Een vreemdeling die de status van langdurig ingezetene geniet op grond van artikel 15*bis* verliest daarentegen zijn recht op terugkeer in het Rijk enkel wanneer hij gedurende twaalf opeenvolgende maanden het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie verlaat of wanneer hij het Rijk sinds ten minste zes jaar heeft verlaten.

Een vreemdeling die gemachtigd werd tot verblijf in toepassing van artikel 61/27 en nadien de status van langdurig ingezetene heeft verkregen, verliest zijn recht op terugkeer in het Rijk alleen wanneer hij gedurende vierentwintig opeenvolgende maanden het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie verlaat. Hetzelfde geldt voor zijn familieleden bedoeld in artikel 10, § 1, eerste lid, 4^o tot 6^o die de status van langdurig ingezetene hebben verkregen.

De vreemdeling bedoeld in artikel 61/12 en die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op lange-termijnmobiliteit in een andere lidstaat behoudt zijn recht op terugkeer zolang zijn Belgische vergunning voor onderzoeker geldig is.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden en de gevallen waarin de vreemdeling die de status van langdurig ingezetene geniet en die gedurende twaalf of vierentwintig opeenvolgende maanden het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie verlaten heeft, zijn recht van terugkeer naar het Rijk niet verliest.

Een vreemdeling die voorziet dat zijn afwezigheid uit het Rijk langer zal duren dan de geldigheidsduur van zijn verblijfstitel, kan een vervroegde verlenging of vernieuwing van deze verblijfstitel verkrijgen.

De toelating om het Rijk terug binnen te komen mag hem slechts worden geweigerd om redenen van openbare orde of nationale veiligheid, of indien hij de voorwaarden die aan zijn verblijf zijn gesteld, niet naleeft ».

B.1.2. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het laatste lid van die bepaling. Het verwijzende rechtscollege interpreteert die bepaling in die zin dat zij toelaat een einde te stellen aan het verblijf van een vreemdeling, die geboren is in België en er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig heeft verbleven, om redenen van openbare orde die niet zijn beperkt tot de gevallen van terrorisme of zeer zware criminaliteit door hem de binnenkomst op het grondgebied te weigeren.

B.1.3. Die bepaling bevindt zich in hoofdstuk 5, met als opschrift « Afwezigheid en terugkeer van de vreemdeling », van titel 1, gewijd aan de algemene bepalingen, van de wet van 15 december 1980.

Het recht op terugkeer gedurende een jaar dat wordt toegekend aan de vreemdeling die houder is van een geldige Belgische verblijfs- of vestigingsvergunning en die het land heeft verlaten en de mogelijkheid om hem de binnenkomst in het land te weigeren om redenen van openbare orde of nationale veiligheid staan in die bepaling sinds de totstandkoming van de wet van 15 december 1980 :

« In artikel 19 regelt het wetsontwerp het recht op terugkeer van de vreemdeling die houder is van een geldige Belgische verblijfs- of vestigingsvergunning en wil het in een koninklijk besluit o.m. het lot zien regelen van de vreemdeling die houder is van een Nederlandse of een Luxemburgse verblijfs- of vestigingsvergunning. Op deze wijze heeft de Regering in een afzonderlijk hoofdstuk (hoofdstuk 5 van titel I) van de wet het recht op terugkeer van de vreemdeling die het land verlaat, formeel bevestigd. Aldus heeft zij gevolg gegeven aan de wens die door talrijke geraadpleegde instanties werd geuit » (*Parl. St.*, Kamer, 1974-1975, nr. 653/1, p. 10)

en

« Zoals reeds gezegd, huldigt lid 1 van artikel 19 van dit ontwerp het beginsel van het recht op terugkeer van de vreemdeling, houder van een geldige verblijfs- of vestigingsvergunning, die het land verlaat gedurende een jaar (cfr. toelichtingen art. 2).

De toelating om ‘ terug binnen te komen ’ mag hem slechts geweigerd worden op grond van de redenen opgesomd in lid 2 van artikel 19 » (*ibid.*, p. 23).

B.1.4. Uit het verwijzingsarrest en de verklaringen van de partijen blijkt dat de zaak die voor het verwijzende rechtscollege hangende is een vreemdeling betreft die in België is geboren, die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig heeft verbleven en die altijd de toelating had voor een onbeperkte duur in het Rijk te verblijven, op het moment waarop hij, aangezien hij zijn verblijfsvergunning in Marokko was verloren, een aanvraag heeft ingediend voor een terugkeervisum, rekening houdend met de onmogelijkheid om op een andere wijze zijn recht op terugkeer te doen gelden. Daaruit blijkt ook dat, in die situatie, de bestreden beslissing tot weigering van de aanvraag tot uitreiking van het terugkeervisum, die door de bevoegde overheid werd genomen op grond van artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980, neerkomt op een beslissing tot beëindiging van het verblijf. Het verwijzende rechtscollege heeft immers geoordeeld dat « het verlies van dat recht [het verblijfsrecht dat de verzoeker genoot voor zijn vertrek uit België] impliciet maar noodzakelijkerwijs is voortgevloeid uit de weigering van de tegenpartij om de verzoeker toe te laten naar België terug

te keren waartoe is beslist krachtens artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 » (verwijzingsarrest, p. 14).

B.1.5. Het Hof beperkt zijn onderzoek van de prejudiciële vraag tot de situatie waarin de in het geding zijnde bepaling de wettelijke grondslag vormt van een beslissing die gelijkwaardig is aan een beslissing tot beëindiging van het verblijf ten aanzien van een vreemdeling die in België is geboren en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig heeft verbleven en die nog steeds houder is, op het moment van de aanvraag van het terugkeervisum, van een verblijfsrecht op het grondgebied. Het Hof onderzoekt dus niet de situatie van de vreemdeling die zijn recht op terugkeer niet heeft uitgeoefend binnen de bij wet toegekende termijn en van wie de verblijfsvergunning of de vestigingsvergunning, bijgevolg, haar geldigheid heeft verloren.

B.2.1. Het Hof wordt verzocht om de situatie van de vreemdelingen ten aanzien van wie een op basis van artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 genomen beslissing tot weigering van terugkeer gelijkwaardig is aan een beslissing tot beëindiging van het verblijf, enerzijds, te vergelijken met de situatie van de vreemdelingen die aanwezig zijn op het grondgebied en ten aanzien van wie een maatregel tot beëindiging van het verblijf is genomen met toepassing van de artikelen 21 en 22 van dezelfde wet, anderzijds.

B.2.2. De Ministerraad doet gelden dat die categorieën van vreemdelingen niet vergelijkbaar zijn, aangezien de personen van de eerste categorie zich buiten het grondgebied bevinden en er ten aanzien van hen een beslissing tot weigering van binnenkomst is genomen, terwijl de personen van de tweede categorie zich op het grondgebied bevinden en er ten aanzien van hen een verwijderingsmaatregel is genomen.

B.2.3. Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet met elkaar worden verward. Het door de Ministerraad aangehaalde verschil kan weliswaar een element zijn in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar kan niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

Te dezen wordt het Hof verzocht twee categorieën van vreemdelingen te vergelijken die in België zijn geboren en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig hebben verbleven, die over een verblijfsrecht van onbepaalde duur in het Rijk beschikken en ten aanzien van wie een

administratieve beslissing is genomen met als resultaat dat een einde wordt gesteld aan hun verblijfsrecht. Die categorieën van vreemdelingen zijn voldoende vergelijkbaar wat betreft de redenen van openbare orde die de grondslag kunnen vormen voor dergelijke beslissing.

B.3.1. De artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980 bepalen :

« Art. 21. De minister of zijn gemachtigde kan een einde maken aan het verblijf van een onderdaan van een derde land die voor een beperkte of onbeperkte duur tot verblijf is toegelaten of gemachtigd, om redenen van openbare orde of nationale veiligheid.

Art. 22. § 1. De minister kan een einde maken aan het verblijf van de volgende onderdanen van derde landen om ernstige redenen van openbare orde of nationale veiligheid :

1° de gevestigde onderdaan van een derde land;

2° de onderdaan van een derde land die de status van langdurig ingezetene in het Rijk geniet;

3° de onderdaan van een derde land die gemachtigd of toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk sinds ten minste tien jaar en die er sindsdien ononderbroken verblijft ».

B.3.2. Die bepalingen werden vervangen door de artikelen 12 en 13 van de wet van 24 februari 2017 « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken ». Met die wetwijziging werd met name een einde gemaakt aan het feit dat vreemdelingen die in België zijn geboren of die vóór de leeftijd van 12 jaar op het grondgebied zijn aangekomen en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig hebben verbleven op grond van de vroegere wetgeving werden uitgesloten van de maatregelen tot verwijdering om redenen van openbare orde of nationale veiligheid.

B.3.3. Bij zijn arrest nr. 112/2019 van 18 juli 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.112), heeft het Hof de tegen de voormelde artikelen 12 en 13 gerichte beroepen tot vernietiging verworpen, onder het voorbehoud dat de artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980 in die zin worden geïnterpreteerd dat zij de « mogelijkheid tot verwijdering van een vreemdeling die in België is geboren of vóór de leeftijd van twaalf jaar op het grondgebied is aangekomen en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig verblijft, [beperken] tot de gevallen van terrorisme of zeer zware criminaliteit » (B.24.10).

B.4. De voormelde bepalingen, zoals zij door het verwijzende rechtscollege zijn geïnterpreteerd, voeren dus een verschil in behandeling in tussen categorieën van vreemdelingen die op het grondgebied zijn geboren en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig hebben verbleven wat betreft de redenen van openbare orde of nationale veiligheid die een beslissing tot beëindiging van het verblijf ten aanzien van hen kunnen motiveren. De vreemdelingen die zich buiten het grondgebied bevinden en die een terugkeervisum aanvragen in de omstandigheden beschreven in B.1.4 kunnen een weigering tegengeworpen krijgen die gelijk is aan een beslissing tot beëindiging van het verblijf om niet nader gepreciseerde redenen van openbare orde of nationale veiligheid, terwijl ten aanzien van de vreemdelingen die zich op het grondgebied bevinden, een beslissing tot beëindiging van het verblijf slechts kan worden gemotiveerd door zeer ernstige redenen van openbare orde of nationale veiligheid, beperkt tot de gevallen van terrorisme of zeer ernstige criminaliteit.

B.5.1. Met de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht om de bestaanbaarheid van dat verschil in behandeling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te onderzoeken.

B.5.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.3. Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie ».

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

B.6.1. Het in B.4 beschreven verschil in behandeling berust op het criterium van de plaats waar de vreemdeling zich bevindt wanneer ten aanzien van hem de beslissing wordt genomen die een einde stelt aan zijn verblijfsrecht en, daarmee verband houdend, op het type administratieve beslissing dat is genomen. Een dergelijk criterium is objectief.

Het Hof moet evenwel onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling geen onevenredige gevolgen heeft wanneer zij de wettelijke basis vormt van een beslissing tot weigering van binnenkomst op het grondgebied die gelijk is aan een beslissing tot beëindiging van het verblijf genomen ten aanzien van een vreemdeling die in België is geboren en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig heeft verbleven.

B.6.2. Bij zijn voormelde arrest nr. 112/2019 heeft het Hof geoordeeld :

« B.24.5. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ‘ wordt, los van het al dan niet bestaan van “ gezinsleven ”, de uitzetting van een gevestigde immigrant beschouwd als een aantasting van zijn recht op eerbiediging van zijn privéleven. [...] Een dergelijke inmenging schendt artikel 8 van het Verdrag, behalve indien zij kan worden verantwoord vanuit het oogpunt van lid 2 van dat artikel, dat wil zeggen indien zij “ bij de wet is voorzien ”, een of meer in die bepaling opgesomde wettige doelen nastreeft en “ in een democratische samenleving nodig is ” om die te bereiken ’ (EHRM, grote kamer, 23 juni 2008, *Maslov t. Oostenrijk*, §§ 63-65).

Meer in het bijzonder is de verwijdering van vreemdelingen die in België zijn geboren of die vóór de leeftijd van twaalf jaar op het grondgebied zijn aangekomen en die sindsdien er steeds hebben verbleven, zodat zij er naar school zijn gegaan en er gesocialiseerd zijn, enkel aanvaardbaar ten aanzien van de bij de Grondwet gewaarborgde grondrechten en, in het bijzonder, ten aanzien van het recht op eerbiediging van het privéleven, indien zij wordt gemotiveerd door een ‘ zeer gegronde reden ’ die de uitzetting van die vreemdelingen kan

verantwoorden, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanvaardt (EHRM, grote kamer, 23 juni 2008, *Maslov t. Oostenrijk*, § 75; zie ook EHRM, 14 september 2017, *Ndidi t. Verenigd Koninkrijk*, § 81).

B.24.6. Uit de in B.24.2 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, wanneer hij gemeend heeft een einde te moeten maken aan de vroegere uitsluiting van elke mogelijkheid tot verwijdering van vreemdelingen die in België zijn geboren of die er vóór de leeftijd van twaalf jaar zijn aangekomen, hoofdzakelijk de situatie op het oog heeft gehad van jonge vreemdelingen die zeer ernstige feiten hebben gepleegd die verband houden met de activiteiten van terroristische groepen of die een acuut gevaar voor de nationale veiligheid vormen.

B.24.7. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet zich niet ertegen dat de wetgever terugkomt op zijn oorspronkelijke doelstellingen om er andere na te streven. In het algemeen trouwens moet de overheid haar beleid kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang.

Het staat aan de overheid om de bescherming van de burgers en van de belangen van de Staat te verzekeren tegen de bedreiging die de activiteiten van terroristische groepen en de zware criminaliteit vormen. Zij kan dienaangaande ervan uitgaan dat het geboden is de vreemdelingen die aan die activiteiten deelnemen en bijgevolg bijdragen aan de dreiging die op hun medeburgers weegt, van het grondgebied te verwijderen.

B.24.8. Hoewel het voortaan niet langer uitgesloten is dat een einde kan worden gemaakt aan het verblijf van vreemdelingen die in België zijn geboren of er vóór de leeftijd van twaalf jaar zijn aangekomen, bevatten de bestreden bepalingen meerdere beperkingen die toelaten rekening te houden met de bijzondere situatie van die vreemdelingen.

Volgens artikel 22 van de wet van 15 december 1980 kan aan het verblijfsrecht van onderdanen van derde landen slechts een einde worden gesteld om ‘ ernstige ’ redenen van openbare orde, wanneer het gaat om gevestigde onderdanen of langdurig ingezetenen of wanneer zij gedurende minstens tien jaar wettig en ononderbroken in België hebben verbleven. Aldus stelt de wet strengere eisen aan de beëindiging van het verblijfsrecht wanneer de betrokken vreemdeling een bijzondere band met België heeft ontwikkeld.

Voorts bepaalt artikel 23 van de wet van 15 december 1980 dat de beslissingen die worden genomen krachtens de artikelen 21 en 22, moeten berusten op een individueel onderzoek, waarbij rekening moet worden gehouden met de duur van het verblijf in België van de betrokken vreemdeling, met het bestaan van banden met het land van verblijf of met het ontbreken van banden met het land van oorsprong, met de leeftijd van de betrokken vreemdeling en met de gevolgen van de verwijdering voor hem en zijn familieleden.

B.24.9. Uit de in B.24.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt ten slotte dat de wetgever de bedoeling had om de verwijdering van vreemdelingen die in België zijn geboren of vóór de leeftijd van twaalf jaar op het grondgebied zijn aangekomen enkel toe te laten ‘ in het geval van een zware bedreiging van de nationale veiligheid of op grond van zeer zware feiten ’, namelijk daden van terrorisme of zeer zware criminaliteit. De wetgever meende aldus dat de betrokken vreemdelingen slechts verwijderd zouden worden wanneer de gedragingen die de maatregel verantwoordt, ‘ zeer gegronde redenen ’ vormen om dat te doen.

B.24.10. Onder voorbehoud dat de artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980 aldus worden geïnterpreteerd dat zij de mogelijkheid tot verwijdering van een vreemdeling die in België is geboren of vóór de leeftijd van twaalf jaar op het grondgebied is aangekomen en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig verblijft, beperkt tot de gevallen van terrorisme of zeer zware criminaliteit, zijn de middelen niet gegrond ».

B.7.1. Daaruit wordt afgeleid dat, wanneer de beslissing tot beëindiging van het verblijf om reden van openbare orde of nationale veiligheid een vreemdeling betreft die in België is geboren of die er vóór de leeftijd van 12 jaar is aangekomen en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig heeft verbleven, zij slechts kan worden gemotiveerd door feiten van terrorisme of zeer ernstige criminaliteit.

B.7.2. De vreemdelingen die zich in de in B.1.4 beschreven situatie bevinden hebben even sterke banden met België als de vreemdelingen op wie het voormelde uittreksel uit het arrest nr. 112/2019 betrekking heeft. De beslissing tot weigering van een terugkeervisum, die een einde stelt aan hun verblijfsrecht op het grondgebied vormt een inmenging in hun recht op privéleven die, is identiek aan de inmenging ingevolge een beslissing die wordt genomen tot beëindiging van het verblijf en van verwijdering ten aanzien van de in het voormelde arrest nr. 112/2019 beoogde vreemdelingen die zich op het grondgebied bevinden.

B.8.1. Het is niet verantwoord dat de beslissing tot weigering van terugkeer, wanneer zij eenzelfde draagwijdte heeft als een beslissing tot een beëindiging van het verblijf en tot verwijdering, in de in B.1.4 beschreven situatie, om verschillende redenen kan worden genomen, terwijl de betrokken vreemdelingen zich in dezelfde situatie bevinden en de ten aanzien van hen op basis van artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 genomen beslissing eenzelfde draagwijdte heeft als een beslissing tot beëindiging van het verblijf die op basis van de artikelen 21 en 22 van dezelfde wet wordt genomen.

B.8.2. In die zin geïnterpreteerd dat het in de in B.1.4 beschreven situatie toegelaten is dat een beslissing houdende weigering van terugkeer genomen ten aanzien van een vreemdeling die in België is geboren of die vóór de leeftijd van twaalf jaar op het grondgebied is aangekomen en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig heeft verbleven, wanneer die beslissing eenzelfde draagwijdte heeft als een beslissing tot beëindiging van het verblijf, wordt genomen om redenen van openbare orde of nationale veiligheid, is artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet,

in samenhang gelezen met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.9.1. De in het geding zijnde bepaling kan evenwel anders worden geïnterpreteerd, aangezien niets aangeeft dat zij niet in samenhang kan worden gelezen met de artikelen 21 en 22 van de wet van 15 december 1980 wanneer zij de wettelijke basis vormt van een beslissing met eenzelfde draagwijdte als een beslissing tot beëindiging van het verblijf. Die bepalingen beogen immers de « beslissing tot beëindiging van het verblijf » en niet, als dusdanig, de beslissing « tot verwijdering ». Artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 kan dus in die zin worden geïnterpreteerd dat, in de in B.1.4 beschreven situatie, wanneer de weigering tot terugkeer om redenen van openbare orde of van nationale veiligheid eenzelfde draagwijdte heeft als een beslissing tot beëindiging van het verblijf en ze betrekking heeft op een vreemdeling die er is geboren of die vóór de leeftijd van twaalf jaar op het grondgebied is aangekomen en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig heeft verbleven, zij slechts kan worden gemotiveerd door feiten van terrorisme of zeer ernstige criminaliteit. Het staat niet aan het Hof te oordelen of te dezen al dan niet aan laatstvermelde voorwaarden is voldaan.

B.9.2. In die interpretatie is het in B.4 beschreven verschil in behandeling onbestaande, zodat artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In die zin geïnterpreteerd dat het, in de in B.1.4 beschreven situatie, toelaat dat een beslissing tot weigering van een terugkeervisum genomen ten aanzien van een vreemdeling die in België is geboren of die vóór de leeftijd van twaalf jaar op het grondgebied is aangekomen en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig heeft verbleven, wanneer die beslissing eenzelfde draagwijdte heeft als een beslissing tot beëindiging van het verblijf, wordt genomen om eender welke reden van openbare orde of van nationale veiligheid, schendt artikel 19, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- Dezelfde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat zij, in de in B.1.4 beschreven situatie, de mogelijkheid om een beslissing tot weigering van terugkeer te nemen ten aanzien van een vreemdeling die in België is geboren of die vóór de leeftijd van twaalf jaar op het grondgebied is aangekomen en die er sindsdien hoofdzakelijk en regelmatig heeft verbleven, wanneer die beslissing eenzelfde draagwijdte heeft als een beslissing tot beëindiging van het verblijf, beperkt tot de redenen van terrorisme of zeer ernstige criminaliteit, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 april 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

P. Nihoul