

Numéros du rôle : 6733, 6750 et 6753
Arrêt n° 111/2019 du 18 juillet 2019

A R R Ê T

En cause : les recours en annulation totale ou partielle de la loi du 15 mars 2017 modifiant l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, introduits par l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et par l'ASBL « Association pour le droit des Etrangers » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 septembre 2017 et parvenue au greffe le 2 octobre 2017, un recours en annulation de la loi du 15 mars 2017 modifiant l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (publiée au *Moniteur belge* du 19 avril 2017) a été introduit par l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », assistées et représentées par Me S. Micholt et Me J. Depotter, avocats au barreau de Flandre occidentale.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 octobre 2017 et parvenue au greffe le 20 octobre 2017, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me S. Sarolea et Me J. Hardy, avocats au barreau du Brabant wallon, a introduit un recours en annulation totale ou partielle (l'article 3 ou, subsidiairement, l'article 3, 1° et 3°) de la même loi.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 octobre 2017 et parvenue au greffe le 23 octobre 2017, un recours en annulation de la même loi a été introduit par l'ASBL « Association pour le droit des Etrangers », l'ASBL « Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers » et l'ASBL « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », assistées et représentées par Me M. Van den Broeck et Me P. Delgrange, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6733, 6750 et 6753 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me C. Decordier, avocat au barreau de Gand, et par Me D. Matray, Me S. Matray et Me C. Piront, avocats au barreau de Liège, a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 27 février 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et M. Pâques, a décidé que les affaires étaient 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 20 mars 2019 et les affaires mises en délibéré.

À la suite des demandes des parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 20 mars 2019, a fixé l'audience au 24 avril 2019.

À l'audience publique du 24 avril 2019 :

- ont comparu :

. Me S. Micholt, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 6733;

. Me R. Fonteyn, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me S. Sarolea, et Me J. Hardy, pour la partie requérante dans l'affaire n° 6750;

. Me R. Daneels, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me M. Van den Broeck et Me P. Delgrange, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 6753;

. Me T. Bricout et Me B. Heirman, avocats au barreau de Gand, *loco* Me C. Decordier, et Me S. Matray et Me C. Piront, qui comparaissaient également *loco* Me D. Matray, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et M. Pâques ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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. *En droit*

- A -

Recevabilité de la requête dans l'affaire n° 6750

A.1.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la partie requérante dans l'affaire n° 6750, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, n'a pas intérêt au recours en annulation qu'elle a introduit, étant donné que « la défense des intérêts des étrangers pouvait être assurée par des associations ayant pour objet social la défense de cette catégorie de justiciables ». En outre, la partie requérante est compétente pour défendre les intérêts de tous les justiciables, alors que l'actuel recours en annulation a été introduit dans l'intérêt de certains justiciables, à savoir les étrangers visés par la loi attaquée. De ce fait, la partie requérante défend les intérêts d'une seule catégorie de justiciables au détriment d'un autre justiciable, à savoir l'État belge.

A.1.2. À l'appui de son intérêt, la partie requérante se réfère à son objet social, qui consiste à veiller à ce que la législation adoptée respecte les droits fondamentaux, qu'elle se fonde sur des critères clairs qui ne permettent pas la prise de décisions arbitraires ou discriminatoires et qu'elle prévoit des recours dotés de procédures équitables et effectives. Cet intérêt n'est pas uniquement celui des ressortissants étrangers, mais il s'agit de l'intérêt de la société dans son ensemble.

En outre, tous les justiciables peuvent être concernés par une procédure impliquant un étranger visé par la loi attaquée et en subir les conséquences. La partie requérante a introduit le recours dans l'intérêt de tous les avocats, tout avocat pouvant être amené à introduire une procédure pour un étranger.

A.1.3. Le Conseil des ministres estime que la définition que donne la partie requérante à son objet social suppose qu'elle s'octroie la possibilité d'attaquer n'importe quelle norme sous prétexte que toute norme peut avoir des conséquences pour les droits d'une personne.

Quant au fond

A.2. Toutes les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 15 mars 2017 « modifiant l'article 37/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (ci-après, respectivement : la loi du 15 mars 2017 et la loi du 15 décembre 1980).

Plusieurs moyens sont invoqués à cet effet.

Requête dans l'affaire n° 6733

A.3. Dans la requête dans l'affaire n° 6733, les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec diverses dispositions de droit européen et avec le principe d'égalité et de non-discrimination. Le moyen unique est subdivisé en deux branches.

A.4.1. Dans la première branche, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, au motif que la différence de traitement établie par la loi ne repose pas sur un critère objectif et pertinent et qu'elle n'est nullement proportionnée au but poursuivi. La loi attaquée établit une distinction nette entre la catégorie des étrangers pour lesquels les décisions visées à l'article 39/79, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 n'étaient pas fondées sur des raisons impérieuses de sécurité nationale (catégorie 1) et les étrangers pour lesquels les décisions visées à l'article 39/79, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 étaient fondées sur des raisons impérieuses de sécurité nationale (catégorie 2). La suppression de l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, 6°, de la loi du 15 décembre 1980 établit en outre une discrimination entre ces deux catégories et la catégorie des étrangers mentionnée à l'article 22, 1° à 3°, de la loi du 15 décembre 1980, au séjour desquels il a été mis fin pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale (catégorie 3).

La modification législative attaquée a pour conséquence que l'autorité qui prend la décision de renvoi peut dorénavant décider elle-même si l'étranger renvoyé dispose d'un recours suspensif automatique; l'autorité peut décider de manière tout à fait autonome dans quels cas il y a des raisons impérieuses de sécurité nationale ou des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale. Elle ne doit pas en apporter la preuve. Le législateur n'a pas établi de cadre clair limitant l'application de ces critères et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, citée par le législateur dans les travaux préparatoires, est trop vague et offre peu d'éléments d'appréciation concrets.

Par ailleurs, selon les parties requérantes, la différence de traitement n'est pas proportionnée au but poursuivi. La modification législative attaquée a été instaurée afin de pouvoir agir « plus rapidement et plus efficacement » contre ces catégories d'étrangers qui constituent un danger pour la société. En ce qui concerne l'objectif de célérité, les parties requérantes relèvent toutefois que la Cour a déjà jugé qu'un recours en annulation non suspensif pour une catégorie déterminée d'étrangers n'est pas proportionné à ce but, étant donné qu'il peut également être réalisé au moyen de modifications législatives moins radicales (arrêt n° 1/2014, B.6.3).

A.4.2. Dans la seconde branche, les parties requérantes invoquent la violation du droit à un recours effectif pour les étrangers pour lesquels existe un risque de violation de plusieurs droits humains essentiels, comme le droit à l'intégrité physique ou le droit à une vie familiale. Le droit à un procès équitable est ainsi également violé.

Afin de satisfaire à la condition d'un recours effectif, ce recours doit être utile ou effectif. Selon les parties requérantes, trois conditions cumulatives doivent être remplies : le recours doit être suspensif de plein droit, il doit permettre un examen complet *ex nunc* des griefs invoqués et il doit être accessible en pratique.

Les parties requérantes estiment toutefois que, conformément à l'article 39/2, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, le recours en annulation ne saurait être considéré comme un recours juridique effectif. La décision de renvoi attaquée n'est pas suspendue. Le recours en annulation suppose d'examiner la légalité de la décision de renvoi sur la base des éléments dont cette autorité avait connaissance au moment où elle s'est prononcée. Une demande de suspension ordinaire doit, conformément à l'article 39/82, § 3, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980, être introduite dans le même recours en annulation et n'a pas davantage un effet suspensif.

Conformément à l'article 39/82, § 4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, la suspension en extrême urgence peut être demandée, ce qui entraîne une brève suspension de l'exécution de la décision de renvoi. Toutefois, selon les parties requérantes, cette suspension ne constitue pas davantage un recours effectif, parce qu'une suspension en extrême urgence suppose que quatre conditions cumulatives soient remplies, à savoir le caractère extrêmement urgent, le caractère sérieux des moyens invoqués, le préjudice grave difficilement réparable et l'absence de consentement pour renoncer à son droit de recours.

Requête dans l'affaire n° 6750

A.5. Dans la requête dans l'affaire n° 6750, quatre moyens sont pris de la violation des articles 10, 11, 13, 22, 23, alinéa 1er, et 191 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec diverses autres dispositions constitutionnelles, de droit européen et de droit international ainsi qu'avec certains principes généraux du droit.

A.6.1.1. Les parties requérantes subdivisent le premier moyen en treize griefs, dont les premier, deuxième, troisième, quatrième, onzième et douzième portent sur un traitement différent injustifié de situations comparables, les cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième et dixième griefs portent sur le traitement identique injustifié de situations différentes et le treizième grief porte sur la violation potentielle du droit à un recours effectif.

A.6.1.2. Pour ce qui est du traitement différent de situations comparables, les parties requérantes font valoir qu'étant donné que la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » n'est pas suffisamment définie, il y a absence de critère objectif (premier grief), de critère raisonnable (deuxième grief), de critère légitime (troisième grief) et de caractère proportionné (quatrième grief). Par ailleurs, le principe d'égalité et de non-discrimination est violé en ce que certaines catégories d'étrangers n'ont pas accès à un juge et ne disposent ni d'un recours effectif (onzième grief), ni d'un recours suspensif (douzième grief).

La notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » n'est pas précisée dans la loi et ne peut dès lors être considérée comme étant objective. La distinction entre les catégories d'étrangers ne repose pas sur un critère raisonnable, ni légitime, étant donné qu'aucune « raison impérieuse de sécurité nationale » ne peut en soi justifier qu'une mesure d'éloignement du territoire puisse être mise en œuvre par la contrainte à l'égard de l'étranger au cours de l'examen du recours dirigé contre les décisions visées à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, ou à tout le moins au cours du délai prévu pour introduire ce recours. Par ailleurs, en permettant que des « raisons impérieuses de sécurité nationale » justifient l'exclusion de la règle selon laquelle aucune mesure d'éloignement du territoire ne peut être mise en œuvre par la contrainte à l'égard de l'étranger au cours du délai fixé pour introduire le recours contre les décisions visées à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, ni au cours de l'examen de ce recours, la distinction entre les étrangers selon qu'ils relèvent ou non de l'exclusion visée à l'article 39/79, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 ne saurait être proportionnée aux objectifs poursuivis par la loi.

La notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » n'est pas définie par la loi du 15 décembre 1980, qui en fait toutefois plusieurs usages (article 39/79, § 3, article 44bis, § 3, article 62, § 2, de la loi du 15 décembre 1980) et en droit international (article 28 de la Convention internationale du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, article 24 de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts). Selon la jurisprudence de la Cour de justice, la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » porte sur une grande variété de circonstances que le renvoi au droit international ne permet pas, en tant que tel, de circonscrire.

Selon la partie requérante, ni la loi du 15 décembre 1980 ni le droit européen n'exigent formellement que les « raisons impérieuses de sécurité nationale » soient imputées ou imputables à l'étranger concerné. La loi attaquée n'habilite pas davantage formellement, ni à suffisance de droit, le ministre compétent à déterminer les « raisons impérieuses de sécurité nationale ». Les « raisons impérieuses de sécurité nationale » ne peuvent être considérées comme un « critère objectif de différenciation » et ne peuvent valablement fonder une différence de traitement, car il s'agit d'une notion imprécise, évolutive, dépendante de considérations parfois étrangères au

comportement de l'intéressé et susceptible d'interprétations très différentes selon les sensibilités politiques, sociétales, voire confessionnelles.

Par ailleurs, la partie requérante estime que les « raisons impérieuses de sécurité nationale » ne sont pas de nature à justifier qu'une mesure d'éloignement du territoire soit imposée à l'étranger au cours de l'examen du recours introduit contre les décisions visées à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, ou, du moins, au cours du délai prévu pour l'introduction de ce recours. La disposition attaquée ne contribue pas à la réalisation du but de célérité et d'efficacité poursuivi par la loi. En outre, la loi attaquée peut également réaliser cet objectif d'une autre manière qu'en supprimant le recours suspensif. Le législateur pourrait ainsi raccourcir le délai de recours (article 39/57, § 1er, alinéa 2), introduire un système de traitement accéléré des recours (article 39/77) ou obliger l'étranger à se présenter régulièrement auprès des autorités ou à fournir une garantie financière.

A.6.1.3. En ce qui concerne le traitement identique de situations différentes, la partie requérante fait valoir que l'article 39/79, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 traite de manière égale, sans justification raisonnable, deux catégories d'étrangers en ce qui concerne le droit d'être entendu (cinquième grief), la notification des raisons impérieuses de sécurité nationale (sixième grief), la notification de la motivation qui sous-tend la décision de renvoi (septième grief), l'accès au dossier administratif (huitième grief), le contrôle par un juge (neuvième grief) et l'exécution de la décision de renvoi (dixième grief).

Le cinquième grief est exposé en considération de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été modifié par l'article 45 de la loi du 24 février 2017 et tel qu'il est attaqué dans la requête dans l'affaire n° 6749. En supprimant le caractère suspensif du délai d'introduction du recours, la loi autorise, sans justification raisonnable, à traiter de manière identique les personnes qui ont eu accès à la teneur de la décision de renvoi et les personnes qui n'ont pas accès à ces droits procéduraux fondamentaux. La première catégorie a toutefois pu mieux organiser sa défense, ce qui entraîne une discrimination injustifiée.

Le sixième grief se situe dans le prolongement du cinquième et implique qu'à défaut de notification des motifs de la décision d'éloignement, l'étranger en question ne peut assurer équitablement sa défense. Même dans l'hypothèse où il aurait pu faire valoir son droit d'être entendu, cet étranger n'est cependant pas en mesure de vérifier la conformité des motifs de la décision d'éloignement à ceux qui lui auraient été préalablement exposés.

Dans le septième grief, la partie requérante constate que lorsque des motifs intéressant la Sûreté de l'État s'opposent à la notification, l'étranger concerné n'a jamais accès aux motifs de la décision d'éloignement. En pareil cas, l'impossibilité d'accéder aux pièces du dossier intéressant la Sûreté de l'État était contrebalancée par le caractère suspensif du recours, ce qui n'est actuellement plus le cas.

Sous l'empire de l'ancienne loi, l'accès au dossier administratif était garanti par la possibilité d'être entendu devant la Commission consultative des étrangers, alors que ces conditions ont actuellement été fondamentalement modifiées. L'étranger concerné se trouve dorénavant dans une situation où il n'a pas accès au dossier administratif à la date à laquelle la décision lui est notifiée et où il devra donc préparer sa défense sans connaître le contenu de ce dossier. Du fait de la suppression du caractère suspensif du recours, l'intéressé n'est pas en mesure de recevoir dans les délais une copie du dossier qui fonde la décision qu'il conteste.

Dans le neuvième grief, la partie requérante fait valoir que la suppression du caractère suspensif du recours a pour effet que l'étranger est éloigné par la contrainte du territoire national sans bénéficier de la garantie d'avoir pu, en temps utile, accéder à une juridiction.

Le dixième grief est fondé sur le traitement égal injustifié d'un étranger qui a pu soumettre à un juge la question du bien-fondé des raisons impérieuses de sécurité nationale et l'étranger qui n'a pas encore pu soumettre à un juge la question du bien-fondé de ces raisons impérieuses. Tous deux peuvent être éloignés du territoire national par la contrainte.

A.6.1.4. En ce qui concerne le treizième grief et quatorzième grief, qui sont identiques, la partie requérante fait valoir que certaines catégories d'étrangers sont privées du droit à un recours effectif, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable. Du fait qu'ils font l'objet d'une décision « fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale », ces étrangers ne sont pas protégés contre la prise d'une mesure d'éloignement, ni contre un éloignement forcé.

La partie requérante estime qu'il est toutefois absolument nécessaire que les intéressés qui sont accusés de terrorisme aient la possibilité de se défendre dûment devant un juge et d'analyser minutieusement le risque de tortures et/ou de traitements inhumains et dégradants. Par ailleurs, les étrangers qui sont présents sur le territoire ont souvent une vie privée, voire une vie familiale, militant à l'encontre d'une décision de renvoi. L'atteinte à ces droits doit faire l'objet d'un contrôle approfondi préalablement à l'exécution forcée de la mesure d'éloignement.

Les droits fondamentaux en cause ne peuvent être défendus par l'étranger que dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence. Or, cette procédure ne satisfait pas aux conditions d'un recours effectif.

A.6.2. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6750 porte sur la violation potentielle, par l'article 39/79, § 3, de la loi du 15 décembre 1980, des articles 10, 11, 13, 22, 23 et 191 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec diverses autres dispositions constitutionnelles, de droit européen et de droit international et avec des principes généraux du droit; la partie requérante le subdivise en trois griefs.

Selon le premier grief, l'article 39/79, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 viole les articles 10, 11, 13, 22, 23 et 191 de la Constitution en ce que des situations inégales sont traitées de manière égale, à savoir les étrangers qui relèvent ou non du champ d'application de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable.

Le deuxième grief porte sur la violation potentielle des articles 10, 11, 13, 22, 23 et 191 de la Constitution, en ce que des situations inégales sont traitées de manière égale, à savoir les étrangers qui relèvent ou non du champ d'application de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable.

Le troisième grief porte sur la violation potentielle des articles 10, 11, 13, 22, 23 et 191 de la Constitution, en ce que des situations inégales sont traitées de manière égale, à savoir les étrangers qui relèvent ou non du champ d'application de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable.

A.6.3. Le troisième moyen porte sur la violation potentielle, par l'article 39/79, § 3, de la loi du 15 décembre 1980, des articles 10, 11, 13, 22, 23 et 191 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec diverses autres dispositions constitutionnelles, de droit européen et de droit international et avec des principes généraux du droit, au motif que des étrangers sont traités de manière égale, qu'ils soient susceptibles ou non de subir, dans leur pays d'origine, des traitements inhumains ou dégradants, en ce compris la peine de mort.

A.6.4. Le quatrième moyen porte sur la violation potentielle, par l'article 39/79, § 3, de la loi du 15 décembre 1980, des articles 10, 11, 13, 22, 23 et 191 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec diverses autres dispositions constitutionnelles, de droit européen et de droit international et avec certains principes généraux du droit, au motif que le ministre compétent pour l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est ainsi habilité à établir les « raisons impérieuses de sécurité nationale » alors que cette compétence doit revenir au législateur, privant ainsi une catégorie déterminée d'étrangers de la garantie consistant en l'intervention d'une assemblée législative.

L'article 191 de la Constitution prévoit que tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. L'article 191 garantit donc à un étranger qu'il ne saurait voir la jouissance de ses droits fondamentaux être limitée sans que cette limitation n'ait été décidée par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Il n'est toutefois pas exclu que le législateur confère au Roi un pouvoir d'exécution limité. Une délégation au Roi n'est pas contraire au principe de la légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés au préalable par le législateur.

La partie requérante estime toutefois que le législateur n'a pas fixé les éléments essentiels des « raisons impérieuses de sécurité nationale ». Par ailleurs, ni l'article 39/79, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 ni une quelconque autre disposition n'a soumis à des conditions strictes la détermination de ces « raisons impérieuses de sécurité nationale ». Enfin, il apparaît d'une lecture combinée des articles 1er, 62 et 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 qu'une habilitation implicite est conférée au ministre compétent pour l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Requête dans l'affaire n° 6753

A.7. Dans l'affaire n° 6753, les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 3, 5, 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 4, 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes subdivisent le moyen unique en quatre branches.

A.8.1. Dans la première branche, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 3, 5, 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 4, 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que la différence de traitement entre les étrangers qui reçoivent une décision de renvoi pour des « raisons impérieuses de sécurité nationale » et les étrangers qui reçoivent une décision de renvoi pour d'autres raisons ne poursuit pas un but légitime, ne repose pas sur un critère objectif, n'est pas proportionnée au but poursuivi et n'est pas nécessaire.

Selon les parties requérantes, le but poursuivi, à savoir une intervention plus rapide et efficace à l'égard des étrangers qui représentent un risque pour la société, n'est légitime que si cette mesure protège aussi réellement la société contre ce risque. Une expulsion plus rapide des migrants dangereux ne conduit toutefois pas à une société plus sûre. Par ailleurs, la différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif. La notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » est vague et imprécise, elle est susceptible d'interprétations, elle délimite un cadre trop large pour le pouvoir exécutif et tient à l'esprit du temps. De ce fait, l'administration peut choisir elle-même quel étranger peut introduire un recours suspensif et quel étranger ne peut pas le faire. Il n'existe pas de critères et aucune preuve n'est requise, ce qui implique que le danger d'arbitraire est très réel.

Selon les parties requérantes, la mesure attaquée ne permet pas d'atteindre le but poursuivi par le législateur. Les « raisons impérieuses de sécurité nationale » concernent essentiellement le terrorisme, mais toute personne qui commet une telle infraction devrait néanmoins être arrêtée et être privée de liberté. Il faut que ceux qui représentent un danger imminent pour la sécurité nationale restent détenus, car c'est uniquement ainsi que la population ou l'État ne court plus aucun risque auquel il peut être remédié par une expulsion rapide. Les conséquences sont également excessivement lourdes. Du fait que la loi attaquée ne permet pas d'atteindre le but poursuivi, la différence de traitement n'est pas proportionnée à celui-ci. Une personne qui est à ce point dangereuse qu'il existe des raisons impérieuses de sécurité nationale pour mettre fin à son séjour doit être incarcérée.

A.8.2. Dans la deuxième branche, les parties requérantes font valoir que la suppression de l'effet suspensif lorsque les étrangers perdent leur droit de séjour empêche désormais ceux-ci de faire valoir utilement qu'ils sont en danger dans leur pays d'origine ou que d'autres droits fondamentaux seraient violés par la décision de renvoi. Cette situation viole le droit à un recours effectif. L'étranger qui reçoit une décision mettant fin à son séjour pour

des raisons impérieuses de sécurité nationale peut uniquement introduire un recours en annulation non suspensif auprès du Conseil du contentieux des étrangers. Dans l'intervalle, cette personne perd son droit de séjour et un séjour dans l'illégalité constitue un traitement inhumain. L'autre solution consiste à quitter le pays, mais, dans ce cas, le Conseil du contentieux des étrangers déclarera le dossier « sans objet », car la personne qui quitte le pays exécute l'ordre de quitter le territoire. En outre, une procédure d'annulation non suspensive n'est pas un recours effectif, puisque le Conseil du contentieux des étrangers n'a qu'une compétence limitée dans le cadre de ces recours en annulation. La procédure d'extrême urgence ne constitue pas davantage un recours effectif. Bien qu'un étranger ne puisse être expulsé de force au cours de cette procédure, celle-ci ne peut être entamée que lorsque le renvoi est imminent. Par ailleurs, des moyens sérieux doivent être invoqués et l'exécution de la décision de renvoi doit causer un risque de préjudice grave difficilement réparable. Mais le Conseil du contentieux des étrangers peut uniquement examiner si la décision de renvoi n'est pas manifestement dénuée de motivation raisonnable.

La complexité des procédures devant le Conseil du contentieux des étrangers a également pour conséquence qu'il n'y a pas de recours effectif. La Cour européenne des droits de l'homme s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur les procédures devant le Conseil du contentieux des étrangers et a jugé que les possibilités procédurales pour les étrangers en Belgique ne satisfont pas aux conditions d'un recours effectif.

A.8.3. La troisième branche du moyen unique dans l'affaire n° 6753 est prise de la violation potentielle du droit à un recours effectif. Selon les parties requérantes, un recours suspensif est nécessaire pour pouvoir parler d'un recours effectif. L'article 26 de la loi du 15 décembre 1980 contient des mesures prévoyant une forme de privation de liberté ou de restriction de liberté. L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable à une partie au moins des mesures prévues par l'article 26. Étant donné que le recours en annulation auprès du Conseil du contentieux des étrangers est contraire à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers est également contraire à l'article 5, lu en combinaison avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans le cadre d'une privation de liberté, il est toutefois requis que le juge puisse prendre en compte d'autres éléments que les éléments sur lesquels repose la décision, à savoir les éléments qui sont intervenus après la mesure privative de liberté.

A.8.4. Dans la quatrième branche, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 3, 5, 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 4, 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, parce que la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » provient de la directive 2004/38/CE et qu'elle doit être définie en conformité avec cette directive. Conformément à l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38/CE, les États membres doivent définir les « motifs graves de sécurité publique ». Toutefois, lorsqu'il décide de remplacer le terme « publique » par « nationale », le législateur doit le définir clairement; une définition précise augmente la sécurité juridique. Une mesure de protection mal transposée viole l'article 28 de la directive 2004/38/CE et les articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, étant donné que les restrictions à la libre circulation ne sont admises que pour autant qu'elles soient établies dans la directive 2004/38/CE.

Les étrangers qui reçoivent, pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique, une décision mettant fin à leur séjour ou un ordre de quitter le territoire n'ont pas pu prévoir que leur comportement pourrait aboutir à une décision d'un recours non suspensif, étant donné que la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » n'est pas définie clairement.

Mémoires du Conseil des ministres

En ce qui concerne l'affaire n° 6733

A.9.1.1. Le Conseil des ministres estime, dans l'affaire n° 6733 que la loi attaquée a supprimé l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, 6°, de la loi du 15 décembre 1980, ce qui emporte que l'introduction d'un recours contre les décisions prises en vertu de l'article 22 de la loi du 15 décembre 1980 n'a plus d'effet suspensif. L'article 22 de la loi du 15 décembre 1980 concerne les décisions mettant fin au séjour, prises sur la base de

« raisons graves d'ordre public et de sécurité nationale ». La loi attaquée complète également l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 par un paragraphe 3.

Par conséquent, tant pour les décisions prises en vertu de l'article 22 de la loi du 15 décembre 1980 que pour les décisions prises en vertu de « raisons impérieuses de sécurité nationale », l'introduction d'un recours n'a à l'heure actuelle plus automatiquement d'effet suspensif en vertu de l'article 39/79. Dès lors, selon le Conseil des ministres, il n'y a pas de différence de traitement entre les étrangers faisant l'objet d'une décision fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale et les étrangers ayant reçu une décision fondée sur des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale. Le moyen unique dans l'affaire n° 6733, en sa première branche, est donc dénué de tout fondement juridique.

La différence de traitement existe uniquement entre les étrangers faisant l'objet d'une décision prise en vertu de l'article 22 de la loi du 15 décembre 1980 ou en vertu de « raisons impérieuses de sécurité nationale » et les étrangers faisant l'objet d'une décision qui n'est pas fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale ».

A.9.1.2. En ce qui concerne la comparaison entre les étrangers faisant l'objet d'une décision prise en vertu de l'article 22 de la loi du 15 décembre 1980 ou sur la base de « raisons impérieuses de sécurité nationale » et les étrangers faisant l'objet d'une décision qui n'est pas fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale », le Conseil des ministres fait valoir que ces catégories ne sont pas comparables. Il existe entre elles une différence fondamentale, qui est également mentionnée dans les travaux préparatoires.

A.9.1.3. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres relève que la différence de traitement repose sur un critère objectif, qu'elle poursuit un but légitime et qu'elle est pertinente et proportionnée.

Le fait qu'une décision a été prise sur la base de l'article 22 de la loi du 15 décembre 1980 ou sur la base de « raisons impérieuses de sécurité nationale » peut être établi objectivement. Par ailleurs, la critique des parties requérantes concernant l'imprécision de la notion de « raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale » est dirigée contre l'article 22 de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été modifié par la loi du 24 février 2017, et non contre la loi du 15 mars 2017. Les parties requérantes ne peuvent pas davantage être suivies en ce qu'elles critiquent le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité lorsqu'elle prend une décision, étant donné qu'il est logique que la présence ou non de « raisons impérieuses de sécurité nationale » doive toujours être appréciée au cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances de la cause. Les observations des parties requérantes relatives à l'absence de pleine juridiction conférée au Conseil du contentieux des étrangers ne sont pas davantage dirigées contre la loi attaquée, puisque celle-ci concerne exclusivement le caractère suspensif automatique ou non d'un recours introduit auprès du Conseil.

Le Conseil des ministres relève que la loi attaquée sert la sécurité nationale, puisqu'elle a pour but légitime de permettre à l'administration d'agir vite et efficacement à l'encontre des étrangers qui représentent un danger grave pour la collectivité. Par ailleurs, la loi attaquée contient une mesure pertinente et proportionnée. Le fait que les étrangers représentant un danger grave pour la société perdent une certaine protection procédurale ne signifie pas qu'ils ne bénéficient plus d'un recours effectif. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas pourquoi la détention serait une mesure moins invasive que le fait de prévoir la possibilité d'introduire une demande de suspension, sans que cette suspension soit accordée de plein droit. Un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente peut introduire un recours en suspension en extrême urgence ou demander à titre de mesure provisoire qu'une demande de suspension déjà introduite soit examinée (article 39/82, § 4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980).

A.9.2.1. En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique dans l'affaire n° 6733, il convient, selon le Conseil des ministres, de définir le droit à un recours effectif par référence à la signification et à la portée que lui donne la Convention européenne des droits de l'homme. Lors de l'examen d'une violation du droit à un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, il convient de prendre en compte tous les recours dont le requérant dispose, en ce compris les recours qui lui permettent de s'opposer à l'exécution d'une mesure d'éloignement vers un pays où existe un risque que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme puisse être violé à son égard. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé à plusieurs reprises que l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut répondre aux

exigences de l'article 13, même si aucun de ces recours n'y répond en soi entièrement. La Cour constitutionnelle a, elle aussi, déjà jugé que la possibilité d'introduire un recours en annulation et/ou en suspension auprès du Conseil du contentieux des étrangers présente une garantie juridictionnelle suffisante. L'étranger dispose non seulement d'un recours en annulation et en suspension, mais également de la demande de suspension en extrême urgence.

A.9.2.2. En ce qui concerne la troisième branche du moyen unique dans l'affaire n° 6753, la critique des parties requérantes concernant la violation potentielle de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est, à l'estime du Conseil des ministres, pas dirigée contre la loi attaquée, mais contre l'article 39/83 de la loi du 15 décembre 1980. Par ailleurs, les parties requérantes ne sont pas recevables à se prévaloir à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que les décisions sur l'accès au territoire, le séjour sur le territoire et l'éloignement du territoire ne relèvent pas du champ d'application de cet article 6 (arrêt n° 111/2015).

En ce qui concerne l'affaire n° 6750

A.10. Le Conseil des ministres observe en premier lieu que les quatre moyens invoquent systématiquement la violation de l'article 191 de la Constitution. En ce que les moyens sont fondés sur l'article 191, sans même invoquer l'existence d'une différence de traitement entre certains étrangers et les Belges, les moyens sont toutefois irrecevables.

A.11.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le premier moyen, en ses treize griefs, est partiellement irrecevable. En effet, l'exposé d'un moyen exige non seulement que soient mentionnés la règle dont la violation est invoquée, mais également les motifs pour lesquels une disposition législative dont l'annulation est demandée viole cette règle. Selon le Conseil des ministres, le premier moyen est uniquement recevable en ce qu'il invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour le surplus, la partie requérante n'explique pas en quoi la disposition attaquée serait incompatible avec les normes de référence mentionnées dans le moyen.

A.11.2. En ce qui concerne le traitement différent de situations comparables (premier, deuxième, troisième et quatrième griefs), le Conseil des ministres estime que les catégories d'étrangers à comparer ne sont pas comparables. Il existe une différence essentielle entre les étrangers qui font l'objet d'une décision fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale » et qui sont par conséquent réputés gravement affecter la sécurité nationale et représenter un risque pour la société, et les autres étrangers.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres observe que la différence de traitement repose sur un critère objectif, que la distinction établie est justifiée par le but de la loi, que le but poursuivi est légitime et raisonnable et que les moyens pour atteindre cet objectif sont adéquats. Le fait qu'un étranger fasse ou non l'objet d'une décision fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale » est objectif. Par ailleurs, ces décisions indiquent expressément qu'elles se fondent sur des raisons impérieuses de sécurité nationale (article 62, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980). Le constat selon lequel la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » n'est pas définie par la loi et que le droit international ne permet pas de définir cette notion n'y change rien. En outre, la Cour a déjà jugé qu'une notion juridique est clairement définie dans la loi lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, ce qu'elle couvre (arrêts nos 72/2016 et 116/2005). Le Conseil des ministres estime que la partie requérante semble en réalité mettre en cause le pouvoir d'appréciation dont dispose l'administration, mais le législateur peut sans problème confier à l'administration un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, étant donné qu'il est essentiel que l'administration puisse, au cas par cas, selon les circonstances de la cause, examiner s'il s'agit de raisons impérieuses de sécurité nationale.

Le but est légitime, puisqu'il concerne la protection de l'ordre public et le renforcement de la sécurité nationale. La disposition attaquée permet à l'administration de procéder plus rapidement à l'éloignement forcé de certaines catégories d'étrangers. La mesure est pertinente, compte tenu de son but. Elle est également proportionnée, puisque l'étranger concerné, lorsqu'il fait l'objet d'une décision d'éloignement dont l'exécution est imminente, peut saisir en extrême urgence le Conseil du contentieux des étrangers.

A.11.3. En ce qui concerne le traitement identique de situations différentes (cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième et dixième griefs), le Conseil des ministres observe que le cinquième grief doit être rejeté pour cause d'irrecevabilité. Le renvoi à la requête dans l'affaire n° 6749 porte sur un recours en annulation dirigé contre la loi du 24 février 2017, et non contre la loi présentement attaquée. Par ailleurs, en ce qui concerne tous les griefs, la discrimination invoquée par la partie requérante ne découle pas de la loi attaquée, mais d'autres dispositions, comme l'article 62, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 ou la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, qui ne font toutefois pas l'objet de l'actuel recours en annulation.

Le Conseil des ministres observe ensuite que les catégories d'étrangers à comparer ne se trouvent pas dans des situations fondamentalement différentes, vu qu'elles sont toutes soumises à une décision fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale.

Quant aux neuvième, dixième, onzième et douzième griefs, le Conseil des ministres estime que l'étranger dispose toujours de la possibilité d'introduire en extrême urgence un recours suspensif de plein droit contre la mesure d'éloignement dont il ferait l'objet. La circonstance qu'une catégorie d'étrangers fait usage de ce recours et non une autre catégorie, ne découle pas de la loi attaquée.

A.11.4. En ce qui concerne le treizième grief, le Conseil des ministres observe que la partie requérante donne à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne une portée que ces articles n'ont pas. Ces dispositions ne prévoient nullement que les États sont tenus d'organiser un recours suspensif de plein droit. C'est ce qu'a également confirmé la Cour dans son arrêt n° 81/2008 (B.36.3 et B.65-B.66). Il convient de constater par ailleurs que la Cour a jugé que le recours en extrême urgence est effectif (arrêt n° 13/2016).

Selon le Conseil des ministres, la partie requérante affirme à tort qu'un étranger pourrait être éloigné alors que le délai d'introduction du recours en extrême urgence n'a pas encore expiré. L'article 39/83 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit cependant expressément que, sauf accord de l'intéressé, il ne sera procédé à l'exécution forcée de la mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'étranger fait l'objet, qu'après l'expiration du délai de recours visé à l'article 39/57, § 1er, alinéa 3, ou, lorsque la demande de suspension en extrême urgence de l'exécution de cette mesure a été introduite dans ce délai, qu'après que le Conseil a rejeté cette demande.

A.12.1. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 6750, le Conseil des ministres estime que celui-ci est partiellement irrecevable. Du fait que la partie requérante n'indique pas clairement en quoi la disposition attaquée est incompatible avec la plupart des normes de référence mentionnées, le moyen n'est recevable qu'en ce qu'il invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 31 de la directive 2004/38/CE et avec l'article 12 de la directive 2003/109/CE.

A.12.2. Sur le fond, le Conseil des ministres fait valoir que les catégories de personnes ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes. En effet, les parties requérantes comparent des étrangers qui font tous l'objet d'une décision fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale ».

A.12.3. Pour autant que la Cour estime que les étrangers se trouvent néanmoins dans des situations fondamentalement différentes, le Conseil des ministres observe, en renvoyant à ses observations formulées au sujet de quatre premiers griefs du premier moyen, que le traitement égal repose sur un critère objectif et qu'il est justifié, adéquat et raisonnable.

Par référence à ce qu'il a dit concernant le treizième grief du premier moyen, le Conseil des ministres estime que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte au droit à un recours effectif.

A.13.1. En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 6750, le Conseil des ministres fait valoir que le moyen n'est pas recevable. La Belgique respecte le principe du non-refoulement, qui fait partie intégrante du droit positif belge. Ce principe est également expressément formulé dans les travaux préparatoires de la loi du 24 février 2017. Il convient donc de constater que les autorités administratives compétentes ne peuvent pas renvoyer un étranger vers son pays d'origine lorsqu'il existe un risque de traitements inhumains ou dégradants,

en ce compris la peine de mort. Il s'ensuit que la situation de la première catégorie d'étrangers mentionnée par la partie requérante est purement hypothétique et que le traitement égal dénoncé ne saurait être examiné (voy. également l'arrêt n° 125/2008). La partie requérante n'a dès lors pas intérêt au moyen, étant donné qu'elle n'est pas en mesure de démontrer qu'il existe chez le justiciable qu'elle souhaite représenter et protéger un intérêt né, actuel et qui n'est pas purement hypothétique (arrêt n° 87/2017).

Par ailleurs, le Conseil des ministres estime que le moyen est partiellement irrecevable, étant donné qu'une fois de plus, la partie requérante ne démontre pas avec précision en quoi la disposition attaquée violerait l'ensemble des normes de référence visées dans le moyen. Le troisième moyen est uniquement recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 33 de la Convention internationale du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

A.13.2. Quant au fond, le Conseil des ministres estime que le troisième moyen n'est pas fondé. En effet, la discrimination alléguée ne découle pas de la disposition attaquée. Par ailleurs, il convient de prendre en compte le principe du non-refoulement, l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui relèvent du droit positif belge, la disposition attaquée ne pouvant en tant que telle porter atteinte à ces droits.

A.14.1. En ce qui concerne le quatrième moyen, le Conseil des ministres constate que la Cour n'est pas compétente pour connaître du moyen, en ce qu'il porte sur la séparation des pouvoirs (arrêt n° 33/97). Ensuite, le moyen est partiellement irrecevable parce que la partie requérante omet à nouveau de préciser en quoi la disposition attaquée violerait l'ensemble des normes de référence visées dans le moyen.

A.14.2. Quant au fond, le Conseil des ministres estime que, par référence à ce qui a été dit concernant les quatre premiers griefs du premier moyen, le quatrième moyen n'est pas fondé. Par ailleurs, le Conseil des ministres constate que les autres critiques, relatives au principe de la légalité, manquent de fondement. En effet, la partie requérante ne démontre pas que l'appréciation des circonstances dans lesquelles la suppression du caractère suspensif automatique a lieu, concerne une matière réservée au législateur.

En ce qui concerne l'affaire n° 6753

A.15.1. En ce qui concerne la première branche du moyen unique, le Conseil des ministres fait valoir que les catégories d'étrangers à comparer ne sont pas comparables. Et même si la Cour devait estimer que ces catégories d'étrangers sont comparables, il convient d'admettre que la différence de traitement repose sur un critère objectif (comme le confirme le Conseil du contentieux des étrangers dans l'arrêt n° 196 353 du 8 décembre 2017), qu'elle poursuit un but légitime et est pertinente et non disproportionnée.

A.15.2. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen unique, le Conseil des ministres constate que le législateur a eu égard au fait que l'étranger doit pouvoir disposer d'un recours effectif. La référence des parties requérantes à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 27 février 2014 (*Josef c. Belgique*) n'est pas pertinente, puisque cette affaire a été renvoyée devant la grande chambre et a été rayée du rôle à la suite d'un arrangement à l'amiable. L'arrêt précité doit dès lors être considéré comme non existant et n'a pas d'effets juridiques.

Le Conseil des ministres observe que les parties requérantes ne précisent nulle part la violation potentielle de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.15.3. Le Conseil des ministres confirme une fois de plus qu'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers constitue un recours à part entière. La référence faite à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 juin 2017 (*M.M. c. Bulgarie*) n'est pas pertinente, étant donné que cet arrêt ne portait nullement sur une mesure comparable à celle qui est visée à l'article 18 de la loi du 24 février 2017, mais sur la détention réelle d'un étranger dans un centre fermé.

A.15.4. En ce qui concerne la quatrième branche du moyen unique, le Conseil des ministres constate que le législateur a précisé de façon circonstanciée les « raisons impérieuses de sécurité nationale » dans les travaux préparatoires, conformément à l'article 28 de la directive 2004/38/CE.

Le Conseil des ministres ne voit pas pourquoi le législateur européen aurait estimé, en ce qui concerne la notion de « motifs graves de sécurité publique », que seule cette notion devait être définie explicitement dans la législation nationale, alors que cette obligation n'a pas été prévue en ce qui concerne la notion de « raisons d'ordre public ou de sécurité publique », visée à l'article 28, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE.

Mémoires en réponse

Affaire n° 6733

A.16.1. En ce qui concerne la première branche du moyen unique dans l'affaire n° 6733, les parties requérantes estiment que les catégories d'étrangers à comparer sont, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, suffisamment comparables. Elles constatent que le critère qu'elles considèrent comme dépourvu de pertinence et non objectif est utilisé, par le Conseil des ministres, comme seul critère lui permettant de conclure qu'il ne s'agirait pas, en l'espèce, de situations comparables. Il faut toutefois à tout le moins examiner dans quelle mesure il s'agit effectivement d'un critère pertinent et objectif.

A.16.2. Les parties requérantes rejettent la thèse du Conseil des ministres selon laquelle la critique des parties requérantes quant au manque de précision des « raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale » est dirigée contre la loi du 24 février 2017, et non contre la loi attaquée du 15 mars 2017. La loi dans laquelle ce critère est formulé est toutefois sans importance. Ce qui est par contre pertinent, c'est le constat que ce critère est utilisé, à la lumière de la loi attaquée du 15 mars 2017, comme critère pour pouvoir établir une distinction entre les catégories d'étrangers qui peuvent compter sur un recours suspensif automatique et celles qui ne le peuvent pas.

A.16.3. En ce qui concerne le caractère proportionné de la mesure attaquée, les parties requérantes observent qu'un éloignement rapide de certaines catégories d'étrangers n'aboutit pas nécessairement à une protection réelle de la société. Pour le surplus, le droit à un recours effectif suppose au moins le droit à une réparation en droit. Lorsque le Conseil du contentieux des étrangers constate l'exécution d'une mesure d'éloignement, il peut uniquement décider que le recours introduit est devenu sans objet, étant donné que la décision attaquée a été exécutée.

A.17. En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique dans l'affaire n° 6733, les parties requérantes estiment que la thèse du Conseil des ministres selon laquelle une procédure en annulation et en suspension, éventuellement complétée par une demande de suspension en extrême urgence, constituerait un recours effectif, au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne peut être suivie. L'actuelle procédure en extrême urgence recèle de nombreux problèmes, ce dont il s'ensuit que les garanties offertes aux étrangers ne sont pas suffisantes.

Affaire n° 6750

A.18. En ce qui concerne la contestation de son intérêt, la partie requérante dans l'affaire n° 6750 estime qu'aucune disposition de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ne subordonne l'intérêt à ester devant la Cour à l'exercice d'un recours analogue par un tiers.

Étant donné que son objet social consiste à veiller à ce que les règles adoptées respectent les droits fondamentaux, reposent sur des critères clairs interdisant que des décisions arbitraires ou discriminatoires soient prises et prévoient des voies de recours s'inscrivant dans des procédures équitables et effectives, la partie requérante a intérêt à contester la loi du 15 mars 2017.

A.19.1. En ce qui concerne la non-comparabilité des catégories d'étrangers soulevée par le Conseil des ministres dans le cadre de la première branche du premier moyen, la partie requérante observe que, même à supposer que la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » puisse faire l'objet d'une définition objective, cette notion permet en tout cas d'établir un point commun ou une comparaison entre les catégories

d'étrangers visées, *a fortiori* lorsqu'il s'agit du traitement procédural de leurs recours. Il convient en outre de souligner que les situations sont d'autant plus comparables qu'il s'agit d'étrangers qui font l'objet d'une décision mettant fin à leur droit de séjour, le cas échéant pour des raisons touchant à l'ordre public. La question de la comparabilité des situations ne peut précéder l'examen du caractère objectif et raisonnable de la différence de traitement attaquée.

A.19.2. La partie requérante estime que le caractère vague de la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » affecte l'objectivité d'un critère de distinction qui repose sur une telle notion. L'absence d'une jurisprudence claire fait obstacle à une interprétation uniforme de cette notion.

A.19.3. En ce qui concerne la deuxième branche du premier moyen, qui porte sur le traitement égal injustifié de situations inégales, la partie requérante fait valoir qu'elle ne critique pas l'article 62, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980.

Les parties requérantes rappellent ensuite que la non-notification des motifs qui fondent la décision d'éloignement empêche l'étranger concerné de préparer dûment sa défense. Même dans le cas où il aurait pu faire valoir son droit d'être entendu, cet étranger n'est pas en mesure de vérifier si les motifs de la décision sont conformes à ce qui lui aurait été communiqué au préalable.

Lorsque des motifs intéressant la Sûreté de l'État s'opposent à la notification des « raisons impérieuses de sécurité nationale » (article 62, § 1er, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980), cet étranger n'est pas en mesure de prendre connaissance de ces motifs. Dans ce cas, l'impossibilité d'accéder aux pièces du dossier intéressant la Sûreté de l'État est contrebalancée par le caractère suspensif du recours, précisément en ce que, durant cet examen, le juge lui-même peut, dans une certaine mesure, accéder aux différents éléments de ce dossier ou, à tout le moins, garantir la compatibilité de la restriction de cet accès avec les droits de la défense de l'intéressé. Toutefois, la suppression de ce caractère suspensif réduit fortement cette garantie d'intervention judiciaire, de telle sorte qu'il est porté atteinte aux droits fondamentaux des étrangers concernés.

Tandis que l'accès au dossier administratif était auparavant garanti par la possibilité d'être entendu devant la Commission consultative des étrangers, les conditions de cet accès ont été fondamentalement modifiées par la suppression de cette consultation.

A.19.4. En ce qui concerne la troisième branche du premier moyen dans l'affaire n° 6750, les parties requérantes rappellent que les étrangers faisant l'objet d'une décision fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale ne sont pas protégés contre la prise d'une mesure d'éloignement et contre un éloignement forcé. Or, dans des cas « liés au terrorisme », il semble impératif de permettre aux intéressés de se défendre dûment devant un juge, d'analyser minutieusement le risque de torture et/ou de traitements inhumains et dégradants et de respecter leur droit à une vie privée et familiale. Compte tenu des droits humains qui pourraient être violés et de l'analyse qui doit nécessairement intervenir quant au respect de ces droits à la suite de l'éloignement, les parties requérantes ne comprennent pas que c'est précisément cette catégorie d'étrangers qui ne peut se prévaloir d'un effet suspensif du recours et qui peut être expulsée de force.

A.20. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 6750, la partie requérante répète que les étrangers visés par la directive 2004/38/CE ou par la directive 2008/115/CE et les étrangers qui ne sont pas visés par les directives précitées ne sont pas comparables, mais sont traités de manière identique.

A.21. En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 6750, la partie requérante estime que la loi attaquée traite, sans justification raisonnable, de manière identique des catégories d'étrangers, qu'ils soient ou non susceptibles de subir des traitements inhumains ou dégradants.

A.22. En ce qui concerne le quatrième moyen dans l'affaire n° 6750, la partie requérante confirme qu'elle n'invoque pas la violation directe du principe de la séparation des pouvoirs, mais uniquement lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il ressort de la lecture même de l'article 39/79, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 que le législateur n'a pas fixé les éléments essentiels permettant de déterminer les raisons impérieuses de sécurité nationale.

Affaire n° 6753

A.23.1. Selon les parties requérantes, les catégories d'étrangers à comparer sont, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, effectivement comparables. Les étrangers qui sont éloignés pour des raisons impérieuses de sécurité nationale et les étrangers qui sont éloignés pour des raisons graves de sécurité nationale sont tout à fait comparables pour ce qui est de la nature et de la gravité des faits. Il n'existe aucune différence entre les diverses catégories.

Le caractère vague des notions est en outre problématique, compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de celle de la Cour de justice de l'Union européenne.

A.23.2. Selon les parties requérantes, la thèse du Conseil des ministres selon laquelle le critère de distinction serait objectif, dès lors que les diverses situations sont fondées sur des catégories d'étrangers différentes et que les articles corrects de la loi du 15 décembre 1980 doivent être mentionnés dans la décision, ne peut être suivie. En effet, il s'agit de la confirmation d'un pur arbitraire. Un critère objectif est un critère prévisible; le choix arbitraire de l'administration entre tel ou tel motif a pour effet que le critère de distinction n'est pas objectif.

A.23.3. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen unique dans l'affaire n° 6753, les parties requérantes relèvent que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 14 septembre 2017, *Ndidi c. Royaume-Uni*) a jugé récemment qu'une mesure de renvoi ne peut être prise que lorsque l'étranger a été averti qu'il pouvait être renvoyé.

*Mémoires en réplique**Affaire n° 6733*

A.24.1. En premier lieu, le Conseil des ministres répète que la présence ou l'absence de « raisons impérieuses de sécurité nationale » ou de « raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale » doit toujours s'apprécier au cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances de la cause.

La Cour de justice a elle aussi expressément jugé que le droit de l'Union n'impose pas d'échelle uniforme de valeurs aux États membres. Il convient de procéder à un examen individuel du cas d'espèce (CJUE, 22 mai 2012, C-348/09, *P.I.*).

La thèse des parties requérantes selon laquelle l'éloignement d'étrangers dangereux ne conduirait pas à une société plus sûre n'est pas dirigée contre la loi attaquée du 15 mars 2017. Cette critique est dès lors irrecevable.

A.24.2. En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique, le Conseil des ministres répète que les parties requérantes visent en réalité la procédure d'extrême urgence, et non la loi attaquée. Indépendamment du fait qu'il n'est pas possible de se prononcer sur la procédure en extrême urgence sur la base d'un seul arrêt du Conseil du contentieux des étrangers (19 décembre 2016, n° 179 758), il ressort de cet arrêt qu'il n'était pas question que le Conseil refuse d'examiner l'existence ou l'absence de motifs d'ordre public. La critique des parties requérantes repose dès lors sur une lecture erronée de cet arrêt.

Selon le Conseil des ministres, la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne peut pas être invoquée, parce que la loi attaquée ne poursuit pas un but pénal. La loi attaquée règle la procédure de recours dans le cas de décisions prises concernant le séjour et l'éloignement de certains étrangers dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980. L'article 6, paragraphe 1, n'est dès lors pas applicable.

Affaire n° 6750

A.25.1. Le Conseil des ministres reste d'avis que les catégories d'étrangers à comparer dans l'affaire n° 6750 ne sont pas comparables.

A.25.2. Compte tenu de l'arrêt du 8 décembre 2017 du Conseil du contentieux des étrangers, il ne saurait être admis que le justiciable ne soit pas en mesure de savoir ce que sont les « raisons impérieuses de sécurité nationale ».

Pour ce qui est de l'accès au dossier administratif, le Conseil des ministres relève que rien n'empêche l'avocat de l'étranger de demander à avoir accès au dossier administratif.

Affaire n° 6753

A.26. Le Conseil des ministres reconnaît que les mesures d'éloignement ont en effet été uniformisées, le législateur ayant décidé que les mesures d'éloignement sont dorénavant toujours prises sous forme d'un ordre de quitter le territoire. Seules les mesures d'éloignement sont influencées par un rapatriement.

La thèse des parties requérantes selon laquelle les décisions de refus, les décisions mettant fin au séjour ou les décisions de retrait du permis de séjour pourraient dorénavant elles aussi être prises sous forme d'un ordre de quitter le territoire ne peut pas davantage être suivie, selon le Conseil des ministres. Une mesure d'éloignement ne saurait, juridiquement, être assimilée à une décision de refus, à une décision mettant fin au séjour ou à une décision de retrait du permis de séjour. Seule la mesure d'éloignement peut en soi être influencée par l'éloignement effectif du territoire.

A.27.1. Le Conseil des ministres ne conteste pas que la loi attaquée modifie le statut de certaines catégories d'étrangers, à savoir la catégorie des étrangers qui ont fait l'objet d'une décision prise sur la base de l'article 22 de la loi du 15 décembre 1980, ou fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale ». Mais cette mesure est proportionnée, étant donné le danger que les étrangers concernés représentent pour la société. Par ailleurs, le but d'une détention pénale est fondamentalement différent de celui de la législation sur les étrangers, lequel est de régler l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

À l'égard de ces catégories d'étrangers, seule l'introduction d'une demande de suspension en extrême urgence ou d'un recours visant à ordonner des mesures provisoires en extrême urgence aura un effet suspensif, ces recours étant tranchés à bref délai par le Conseil du contentieux des étrangers; ces recours ne peuvent pas entraîner un retard considérable de l'éloignement effectif. La loi attaquée a donc pour effet que l'éloignement des catégories d'étrangers visées pourra être effectué plus rapidement; elle est proportionnée et effective pour atteindre le but poursuivi.

A.27.2. La critique des parties requérantes concernant la deuxième branche du moyen unique dans l'affaire n° 6753 porte, selon le Conseil des ministres, sur le fait que les décisions sont contrôlées par une juridiction qui ne peut se substituer à l'administration, et n'est donc pas dirigée contre la loi attaquée.

Cette critique est également dirigée contre les restrictions apportées à la procédure de suspension en extrême urgence et n'est donc pas dirigée contre la loi attaquée du 15 mars 2017.

- B -

Quant au contexte de la loi attaquée

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 15 mars 2017 « modifiant l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (ci-après, respectivement : la loi du 15 mars 2017 et la loi du 15 décembre 1980).

B.1.2. La loi du 15 mars 2017 a pour but « la suppression du recours suspensif de plein droit en cas de décision prise pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2216/001, p. 3).

La loi attaquée forme un tout avec 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 » :

« Ce projet envisage l'ordre de quitter le territoire comme la seule et l'unique mesure d'éloignement qui pourra être prise, les arrêtés de renvoi et d'expulsion étant destinés à disparaître [par suite de l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017]. Par ailleurs, la Commission consultative des étrangers n'interviendra plus dans la procédure de décision.

[...]

Le présent projet de loi modifie en conséquence les règles de procédure juridictionnelle attachées :

1° aux arrêtés de renvoi;

2° aux mesures de maintien prises à l'encontre des citoyens de l'Union et des membres de leur famille en vue de leur éloignement » (*ibid.*, p. 4).

B.2.1. Les articles 2 et 3 de la loi du 15 mars 2017 disposent :

« Art. 2. La présente loi transpose partiellement les directives suivantes :

1° la directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers;

2° la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial;

3° la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée;

4° la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE;

5° la directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes;

6° la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier;

7° la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié;

8° la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte);

9° la directive 2016/801/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (refonte).

Art. 3. A l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 15 septembre 2006 et modifié par les lois du 27 décembre 2006 et du 4 mai 2007, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots ' Sauf accord de l'intéressé, ' sont remplacés par les mots ' Sous réserve du paragraphe 3 et sauf accord de l'intéressé, ';

2° dans le paragraphe 1er, alinéa 2, les 4° et 6° sont abrogés;

3° l'article 39/79 est complété par le paragraphe 3, rédigé comme suit :

‘ § 3. Le présent article ne s’applique pas lorsque les décisions visées au paragraphe 1er, alinéa 2, sont fondées sur des raisons impérieuses de sécurité nationale. ’ ».

B.2.2. À la suite de la modification législative attaquée, le caractère suspensif de plein droit du recours en annulation est maintenu lorsque celui-ci est dirigé contre les décisions mentionnées à l’article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 et est exclu, par exception, quand celles-ci sont fondées sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale ».

Ensuite, la loi attaquée abroge deux types de décisions qui pouvaient auparavant faire l’objet d’un recours suspensif de plein droit, à savoir la décision de renvoi (ancien article 39/79, § 1er, alinéa 2, 4°) et la décision prise sur la base de l’article 22 de la loi du 15 décembre 1980 (ancien article 39/79, § 1er, alinéa 2, 6°).

B.2.3. Après la modification législative attaquée, l’article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 dispose :

« § 1er. Sous réserve du paragraphe 3 et sauf accord de l’intéressé, aucune mesure d’éloignement du territoire ne peut être exécutée de manière forcée à l’égard de l’étranger pendant le délai fixé pour l’introduction du recours introduit contre les décisions visées à l’alinéa 2 ni pendant l’examen de celui-ci, et de telles mesures ne peuvent être prises à l’égard de l’étranger en raison de faits qui ont donné lieu à la décision attaquée.

Les décisions visées à l’alinéa 1er sont :

1° la décision refusant l’autorisation de séjour aux étrangers visés à l’article 10*bis*, pour autant que l’étranger rejoint réside toujours dans le Royaume, n’y prolonge pas son séjour au-delà de la durée limitée de son autorisation de séjour ou ne fasse pas l’objet d’un ordre de quitter le territoire;

2° la décision refusant de reconnaître le droit de séjour ou mettant fin à celui-ci, prise en application de l’article 11, § 1er ou 2;

3° l’ordre de quitter le territoire délivré aux membres de la famille visés à l’article 10*bis*, § 2 ou 3, sur la base de l’article 13, § 4, alinéa 1er, ou aux membres de la famille visés à l’article 10*bis*, § 1er, pour les mêmes motifs, pour autant que l’étranger rejoint réside toujours dans le Royaume, n’y prolonge pas son séjour au-delà de la durée limitée de son autorisation de séjour ou ne fasse pas l’objet d’un ordre de quitter le territoire;

4° [...]

5° le rejet d'une demande d'autorisation d'établissement ou de statut de résident de longue durée;

6° [...]

7° toute décision de refus de reconnaissance du droit de séjour à un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille visé à l'article 40*bis*, sur la base de la réglementation européenne applicable, ainsi que toute décision mettant fin au séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille visé à l'article 40*bis*;

8° toute décision de refus de reconnaissance du droit de séjour d'un étranger visé à l'article 40*ter*;

9° la décision refusant l'autorisation de séjour demandée sur la base de l'article 58 à un étranger qui désire faire des études en Belgique.

§ 2. Le cas échéant, en cas de contestation visée au § 1er, alinéa 2, 7° et 8°, l'étranger UE sera autorisé par le Ministre ou son délégué à présenter en personne ses moyens de défense, sauf lorsque sa comparution risque de perturber sérieusement l'ordre public ou la sécurité publique ou lorsque le recours a trait à un refus d'accès au territoire.

Cette disposition est également d'application pour le Conseil d'Etat, agissant en tant que juge en cassation contre une décision du Conseil.

§ 3. Le présent article ne s'applique pas lorsque les décisions visées au paragraphe 1er, alinéa 2, sont fondées sur des raisons impérieuses de sécurité nationale ».

B.2.4. Avant la modification législative attaquée, un étranger qui faisait l'objet d'une décision mentionnée à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 bénéficiait d'un recours en annulation suspensif de plein droit, de sorte que la décision d'éloignement ne pouvait être exécutée de manière forcée ni au cours du délai de recours ni au cours de l'examen du recours.

L'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 a actuellement été complété par un paragraphe 3, afin « de priver les étrangers, à l'égard desquels une décision visée à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 est prise, de l'automaticité du caractère suspensif du recours à l'encontre de ces décisions et, par conséquent, de les soumettre en matière de recours au régime 'classique'. Toutefois, cette privation ne trouvera à s'appliquer que pour autant que lesdites décisions soient fondées sur des motifs impérieux de sécurité nationale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2216/001, p. 6).

B.3.1. La loi précitée du 24 février 2017 permet de mettre fin au séjour pour des « raisons d'ordre public ou de sécurité nationale » (article 21 de la loi du 15 décembre 1980), pour des « raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale » (article 22, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980) ou pour des « raisons impérieuses de sécurité nationale », selon le statut de séjour :

« - l'ordre de quitter le territoire deviendra la seule mesure d'éloignement dont pourra faire l'objet tout étranger, quelle que soit sa situation de séjour;

- le Roi n'interviendra plus dans le processus de décision : en principe, le ministre ou son délégué sera seul compétent; [...]

- l'avis préalable de la Commission consultative des étrangers ne sera plus requis;

- la protection renforcée dont bénéficient certaines catégories d'étrangers est profondément réformée;

- les ressortissants de pays tiers qui constituent une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale pourront être éloignés plus rapidement; dorénavant, le délai qui est en principe octroyé pour quitter le territoire pourra être réduit dans les mêmes cas et aux mêmes conditions que ceux applicables à tout ressortissant de pays tiers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement;

- [...]; dorénavant, tout étranger dont l'éloignement est justifié par des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale fera l'objet d'un ordre de quitter le territoire qui pourra être assorti d'une interdiction d'entrée dont la durée variera en fonction de chaque cas;

- [...] » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, pp. 6-7).

B.3.2. L'article 39/79, § 3, attaqué, est applicable à « tout étranger [au séjour duquel] il a été mis fin [...] et qui bénéficie en principe d'un recours en annulation suspensif de plein droit en vertu de l'article 39/79, § 1er, lorsque les faits fondant la décision peuvent être considérés comme des raisons impérieuses de sécurité nationale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2216/001, p. 7).

Quant à la recevabilité

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, partie requérante dans l'affaire n° 6750.

B.4.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.4.3. L'article 495 du Code judiciaire, alinéas 1er et 2, dispose :

« L'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et l'*Orde van Vlaamse balies* ont, [chacun] en ce qui concerne les barreaux qui en font partie, pour mission de veiller à l'honneur, aux droits et aux intérêts professionnels communs de leurs membres et sont compétentes en ce qui concerne l'aide juridique, le stage, la formation professionnelle des avocats-stagiaires et la formation de tous les avocats appartenant aux barreaux qui en font partie.

[Ils] prennent les initiatives et les mesures utiles en matière de formation, de règles disciplinaires et de loyauté professionnelle, ainsi que pour la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable ».

B.4.4. Les Ordres des barreaux sont des groupements professionnels de droit public qui ont été institués par la loi et qui regroupent obligatoirement tous ceux qui exercent la profession d'avocat.

Les Ordres des barreaux ne peuvent agir en justice, sauf dans les cas où ils défendent leur intérêt personnel, que dans le cadre de la mission que le législateur leur a confiée. Ainsi donc, ils peuvent en premier lieu agir en justice lorsqu'ils défendent les intérêts professionnels de leurs membres ou lorsque l'exercice de la profession d'avocat est en cause. Selon l'article 495, alinéa 2, du Code judiciaire, les Ordres peuvent également prendre des initiatives et des mesures « utiles [...] pour la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable ».

B.4.5. Il ressort de l'article 495 du Code judiciaire, lu en combinaison avec les articles 2 et 87 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, que les Ordres des barreaux ne peuvent agir devant la Cour comme partie requérante ou partie intervenante pour défendre l'intérêt collectif des justiciables qu'en ce qu'une telle action est liée à la mission et au rôle de l'avocat en ce qui concerne la défense des intérêts du justiciable.

Des mesures qui n'ont aucune incidence sur le droit d'accès au juge, sur l'administration de la justice ou sur l'assistance que les avocats peuvent offrir à leurs clients, que ce soit lors d'un recours administratif, lors d'une conciliation amiable ou lors d'un litige soumis aux juridictions judiciaires ou administratives, ne relèvent dès lors pas de l'article 495 du Code judiciaire, lu en combinaison avec les articles 2 et 87 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.4.6. Les dispositions attaquées portent sur la suppression du recours suspensif de plein droit pour les décisions mentionnées à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 qui sont fondées sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale ». Elles peuvent avoir un effet défavorable sur les droits fondamentaux des étrangers et sur la manière dont les avocats défendent les intérêts des étrangers, de sorte que l'Ordre des barreaux francophones et germanophone dispose d'un intérêt suffisant à demander l'annulation des dispositions attaquées.

B.5.1. Dans les six moyens développés dans les affaires n^{os} 6733, 6750 et 6753, la violation de l'article 191 de la Constitution est invoquée. Le Conseil des ministres estime qu'en ce qu'ils sont fondés sur l'article 191, sans même invoquer l'existence d'une différence de traitement entre certains étrangers et les Belges, ces moyens sont, irrecevables.

B.5.2. L'article 191 de la Constitution dispose :

« Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ».

B.5.3. L'article 191 de la Constitution n'est susceptible d'être violé qu'en ce que les dispositions attaquées établissent une différence de traitement entre certains étrangers et les Belges. Étant donné que les dispositions attaquées instaurent une différence de traitement entre deux catégories d'étrangers, selon que la décision visée à l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 est fondée ou non sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale », seule la violation des articles 10 et 11 de la Constitution peut être alléguée, et non celle de l'article 191 de la Constitution.

B.5.4. Par conséquent, les moyens précités ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de l'article 191 de la Constitution.

Quant aux normes de référence

B.6. Les six moyens sont pris de la violation des articles 10, 11, 13, 22 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles internationales, en particulier les articles 3, 5, 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 4, 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Quant au fond

En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination

B.7.1. Le Conseil des ministres soulève dans toutes les affaires une exception de non-comparabilité. Les étrangers faisant l'objet d'une décision fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale ne seraient pas comparables aux étrangers faisant l'objet d'une décision qui n'est pas fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale, car il existerait entre eux une différence fondamentale.

B.7.2. La comparabilité doit s'apprécier du point de vue des catégories de personnes à comparer, à savoir les étrangers. Les étrangers à l'égard desquels est prise une décision visée

à l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sont comparables, que cette décision soit ou non fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale.

B.7.3. L'exception est rejetée.

B.8.1. Le moyen unique dans l'affaire n° 6733, en sa première branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 3 de la loi du 15 mars 2017. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée fait naître une différence de traitement non justifiée entre les étrangers à l'égard desquels la décision prise en vertu de l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 n'est pas fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale (catégorie 1) et les étrangers à l'égard desquels une telle décision est fondée sur les raisons précitées (catégorie 2).

En ce qu'elle a abrogé l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, 6°, la disposition attaquée ferait naître en outre une discrimination entre, d'une part, les deux catégories d'étrangers précitées et, d'autre part, les étrangers mentionnés à l'article 22, 1° et 3°, de la loi du 15 décembre 1980, vis-à-vis desquels il peut être mis fin au séjour pour des raisons sérieuses d'ordre public ou de sécurité nationale (catégorie 3).

B.8.2. Le Conseil des ministres observe que, dans la seconde comparaison, établie par les parties requérantes, entre la catégorie 2, précitée, d'une part, et la catégorie 3, d'autre part, il n'existerait aucune différence de traitement. Dans les deux cas, l'effet suspensif de plein droit du recours aurait été supprimé, ce qui aurait pour effet qu'en sa première branche, le moyen unique dans l'affaire n° 6733 serait non fondé, pour ce qui concerne cette comparaison.

B.8.3. Comme il est dit en B.2.2, la modification législative attaquée maintient le caractère suspensif de plein droit du recours en annulation lorsque celui-ci est dirigé contre les décisions mentionnées à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, et l'exclut, par exception, quand celles-ci sont fondées sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale » (article 39/79, § 3). Étant donné qu'à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, la décision visée à l'article 22 de la loi du 15 décembre 1980 n'est plus mentionnée, le caractère suspensif de plein droit est également supprimé à l'égard de cette décision.

Dès lors, tant les étrangers qui reçoivent une décision fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale » que les étrangers qui reçoivent une décision fondée sur des « raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale » perdent par suite de la modification législative attaquée, le bénéfice du recours suspensif de plein droit, de sorte qu'il n'existe pas de différence de traitement entre lesdites catégories d'étrangers.

B.8.4. Le moyen unique dans l'affaire n° 6733, en sa première branche, n'est pas fondé.

Les « raisons impérieuses de sécurité nationale »

B.9. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 6733, 6750 et 6753 invoquent la violation des articles 10 et 11 et, le cas échéant, des articles 13, 22 et 23, alinéa 1er, de la Constitution, lus ou non en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles internationales ainsi qu'avec des principes généraux du droit. Elles estiment que le principe d'égalité est violé en ce que le régime attaqué ne poursuivrait pas un but légitime, ne serait pas fondé sur un critère objectif et pertinent, ou ne serait pas proportionné au but poursuivi.

B.10. 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.11.1. Le législateur entend permettre à l'administration d'« agir plus rapidement et efficacement à l'encontre des étrangers qui représentent un risque pour la société » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2216/001, p. 5) :

« Il n'est donc pas question que l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale bénéficie d'une procédure de recours lui conférant de plein droit le droit de rester temporairement sur le territoire » (*ibid.*, pp. 5-6).

Conformément au principe général de droit international, il appartient à l'État de garantir l'ordre public, « en particulier dans l'exercice de son droit de contrôler l'entrée et le séjour des non nationaux (CEDH, 12 octobre 2006, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga/Belgique*, § 81; CEDH, 18 février 1991, *Moustaquim/Belgique*, § 43; CEDH, 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali/RU*, § 67; CCE, 5 décembre 2014, n° 134 648) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, pp. 17-18).

B.11.2. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé :

« Selon la jurisprudence constante de la Cour, [...] les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux pouvant varier d'un État membre à l'autre et d'une époque à l'autre, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique [...] » (CJUE, grande chambre, 2 mai 2018, C-331/16 et C-366/16, *K. et H.F.*, point 40).

B.11.3. La loi attaquée du 15 mars 2017 concerne la sécurité nationale, étant donné qu'elle a pour objectif légitime de permettre aux autorités d'intervenir rapidement et efficacement à l'encontre des étrangers qui représentent un danger pour la société.

Il appartient dès lors aux États membres de garantir l'ordre public et de contrôler l'entrée et le séjour des non-nationaux. L'État est habilité à établir les conditions de l'accès, du séjour et de l'éloignement.

B.12. Le constat que la décision visée à l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 est fondée ou non sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale » est un critère de distinction objectif. L'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 dispose en effet que « les décisions administratives », c'est-à-dire notamment la décision mettant fin au séjour d'un étranger ou retirant le droit de séjour, « sont motivées » et que « lorsque les décisions visées à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, sont fondées sur des faits qui sont considérés comme des raisons impérieuses de sécurité nationale, elles indiquent qu'elles se fondent sur des raisons

impérieuses de sécurité nationale au sens de l'article 39/79, § 3[, de la loi du 15 décembre 1980] ».

La base légale en vertu de laquelle cette décision est prise peut être établie objectivement, dès lors que celle-ci doit être mentionnée dans la décision même, conformément à l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980.

B.13.1. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 6750 et 6753 font valoir que la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » ne serait pas suffisamment définie, de sorte qu'elle ne pourrait être considérée comme « un critère de distinction objectif ».

B.13.2. La Cour de justice a déjà interprété la notion de « sécurité nationale », dans le cadre de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 « concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts » et dans le cadre de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil « relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE ».

Par « sécurité nationale », l'on entend la sécurité intérieure et extérieure. « Elle comprend notamment ' [...] l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires [...] ». (arrêt *H.T.*, 24 juin 2015, C 373/13, EU:C:2015:413, point 78 et jurisprudence citée) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2216/001, p. 7).

La sécurité intérieure ou interne peut être affectée, notamment, « par une menace directe pour la tranquillité et la sécurité physique de la population de l'État membre concerné ». La sécurité extérieure ou externe peut notamment être affectée « par le risque d'une perturbation

grave des relations extérieures de cet État membre ou de la coexistence pacifique des peuples » (CJUE, grande chambre, 2 mai 2018, C-331/16 et C-366/16, *K. et H.F.*, point 42).

B.13.3. Les travaux préparatoires de la loi attaquée du 15 mars 2017 mentionnent que la notion de « sécurité publique » apparaît également dans certaines directives et que sa portée a été précisée par la Cour de justice :

« Il ressort de sa jurisprudence que la ‘ sécurité publique ’ et la ‘ sécurité nationale ’ sont équivalentes; elles désignent exactement les mêmes réalités et sont donc interchangeable. (arrêt *Tsakouridis*, 23 novembre 2010, C-145/09, EU:C:2010:708, points 41 à 45 et jurisprudence citée arrêt *H.T.*, 24 juin 2015, C 373/13, EU:C:2015:413, points 76 à 78).

[...]

Afin de préciser le contenu de la notion de ‘ sécurité nationale ’, la Cour s’est appuyée sur la jurisprudence qu’elle a consacrée à propos de la notion de ‘ sécurité publique ’, utilisée dans d’autres directives, et en particulier dans la directive 2004/38/CE. Elle a défini la notion de ‘ sécurité nationale ’ de manière identique.

Ainsi, la Cour a dit que ‘ [...], s’agissant de la question spécifique, posée par la juridiction de renvoi, de savoir si le soutien à une association terroriste peut constituer une des “ raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l’ordre public ”, au sens de l’article 24, paragraphe 1er, de la directive 2004/83, il convient de rappeler que les notions de “ sécurité nationale ” ou d’“ ordre public ” ne sont pas définies par cette disposition.

En revanche, la Cour a déjà eu l’occasion d’interpréter les notions de “ sécurité publique ” et d’“ ordre public ” énoncées aux articles 27 et 28 de la directive 2004/38. Or, même si cette directive poursuit des objectifs différents de ceux poursuivis par la directive 2004/83 et si les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux pouvant varier d’un État membre à l’autre et d’une époque à l’autre, les exigences de l’ordre public et de la sécurité publique (arrêt *I.*, C-348/09, EU:C:2012:300, point 23 et jurisprudence citée), il n’en demeure pas moins que l’étendue de la protection qu’une société entend accorder à ses intérêts fondamentaux ne saurait varier en fonction du statut juridique de la personne qui porte atteinte à ces intérêts.

Dès lors, afin d’interpréter la notion de “ raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l’ordre public ”, au sens de l’article 24, paragraphe 1er, de la directive 2004/83, il convient d’abord de prendre en considération qu’il a déjà été jugé que la notion de “ sécurité publique ”, au sens de l’article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38, couvre à la fois la sécurité intérieure d’un État membre et sa sécurité extérieure (voir, notamment, arrêt *Tsakouridis*, C-145/09, EU:C:2010:708, point 43 et jurisprudence citée) et que, partant, l’atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la survie de la population, de même que le risque d’une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l’atteinte aux intérêts militaires, peuvent affecter la sécurité publique (arrêt *Tsakouridis*, C-145/09, EU:C:2010:708,

point 44). En outre, la Cour a également jugé, dans ce contexte, que la notion de “ raisons impérieuses de sécurité publique ”, au sens de cet article 28, paragraphe 3, suppose non seulement l’existence d’une atteinte à la sécurité publique, mais aussi qu’une telle atteinte présente un degré de gravité particulièrement élevé, reflété par l’emploi de l’expression “ raisons impérieuses ” (arrêt *Tsakouridis*, C-145/09, EU:C:2010:708, point 41) ’ (arrêt *H.T.*, 24 juin 2015, C 373/13, EU:C:2015:413, points 76 à 78) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2216/001, pp. 8-9).

B.13.4. Il convient en outre de prendre en compte la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers, entre autres l’arrêt du 8 décembre 2017, n° 196 353, dans lequel il est précisé ce qu’il faut entendre par « raisons impérieuses de sécurité nationale » :

« 3.1.3. L’examen individuel auquel doit procéder à cet égard l’autorité compétente doit en outre comporter une mise en balance du caractère exceptionnel de la menace avec le risque de compromettre la réinsertion sociale du citoyen de l’Union dans l’État où il est véritablement intégré, laquelle est dans l’intérêt non seulement de ce dernier, mais également de l’Union européenne en général.

[...]

3.2.3. Le Conseil observe ensuite que la partie défenderesse a suffisamment et adéquatement exposé, dans l’acte attaqué, les considérations de fait et de droit qui le fondent. Ainsi, la motivation de la décision attaquée comporte l’indication de la disposition légale pertinente ainsi qu’un exposé circonstancié tenant compte de l’ensemble des éléments pertinents de la cause.

En premier lieu, la partie défenderesse a effectué une appréciation du danger pour la sécurité nationale que présente le trafic de stupéfiants en général [...], mais a également pris soin de tenir compte des particularités du cas d’espèce à cet égard, en ce compris la dimension internationale dudit trafic, ainsi que ses conséquences et sa capacité de nuisance. [...].

En deuxième lieu, le Conseil constate que la motivation de l’acte attaqué comprend un récapitulatif des antécédents judiciaires de la partie requérante, qui ne se limite pas à l’énumération des condamnations prononcées ».

Par son arrêt n° 197 311 du 22 décembre 2017, le Conseil du contentieux des étrangers a jugé :

« Ensuite, les ‘ raisons graves d’ordre public ou de sécurité nationale ’ doivent être distinguées des simples ‘ raisons d’ordre public ou de sécurité nationale ’ et des ‘ raisons impérieuses d’ordre public ou de sécurité nationale ’. Les ‘ raisons graves ’ traduisent l’idée que les circonstances de la cause doivent présenter un degré de gravité plus important que les simples ‘ raisons ’, alors que les ‘ raisons impérieuses ’ exigent que les circonstances de la

cause soient encore plus graves. Il en résulte que la notion de ‘*raisons graves*’ est plus étendue que celle de ‘*raisons impérieuses*’ (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, p. 23, avec renvoi à la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne. À la page 37, il est fait référence au commentaire en page 23, qui est entièrement transposable à la situation des citoyens de l’Union et des membres de leur famille; voy. également CJUE, 22 mai 2012, C-348/09, *P.I.*, point 19 » (traduction libre).

B.13.5. Le législateur et la jurisprudence relative à cette matière ont dès lors suffisamment précisé ce qu’il y a lieu d’entendre par « raisons impérieuses de sécurité nationale », de sorte que l’étranger concerné peut, avec un certain degré de prévisibilité, savoir quels comportements peuvent donner lieu à une décision fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale ».

B.14.1. En ce qui concerne la proportionnalité de la réglementation attaquée, le pouvoir d’appréciation discrétionnaire étendu qui est conféré à l’autorité lorsqu’elle prend une décision visée à l’article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 ne prive pas la disposition attaquée de sa justification raisonnable.

Par son arrêt du 22 mai 2012, la Cour de justice a en effet jugé que le droit de l’Union n’impose pas aux États membres une échelle uniforme de valeurs. La Cour de justice insiste en revanche sur un examen individuel du cas d’espèce (CJUE, grande chambre, 22 mai 2012, C-348/09, *P.I.*, point 33) :

« Les mesures justifiées par des raisons d’ordre public ou de sécurité publique ne peuvent être prises que si, après une appréciation au cas par cas de la part des autorités nationales compétentes, il s’avère que le comportement individuel de la personne concernée représente actuellement un danger réel et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société » (CJUE, grande chambre, 2 mai 2018, C-331/16 et C-366/16, *K. et H.F.*, point 52).

Les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux, pouvant varier d’un État membre à l’autre et d’une époque à l’autre, les exigences de l’ordre public et de la sécurité publique.

B.14.2. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice, l’existence ou l’absence de « raisons impérieuses de sécurité nationale » doit être appréciée au cas par cas et toutes les circonstances de la cause doivent pouvoir être prises en compte dans la décision.

Cette nécessaire appréciation individuelle exclut également que la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » soit établie en des termes absolus dans la législation nationale par une définition qui ferait obstacle à une appréciation concrète.

B.14.3. Par ailleurs, l'étranger dispose en tout état de cause de la possibilité d'introduire auprès du Conseil du contentieux des étrangers une demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Cette demande n'a pas pour effet de suspendre de plein droit la décision visée à l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980. Cependant, si l'étranger fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire dont l'exécution est imminente, il peut introduire une demande de suspension en extrême urgence, qui a, quant à elle, un effet suspensif de plein droit de l'exécution de la mesure critiquée (article 39/83, de la loi du 15 décembre 1980) ou il peut demander, par la voie de mesures provisoires, qu'une demande de suspension déjà introduite soit examinée, ce qui a pour effet qu'« il ne peut, dès la réception de la demande de mesures provisoires, être procédé à l'exécution forcée de la mesure d'éloignement ou de refoulement jusqu'à ce que le Conseil se soit prononcé sur la demande introduite » (article 39/85 de la loi du 15 décembre 1980).

Compte tenu de ce qui est dit en B.14.2, la mesure attaquée n'est dès lors pas dénuée de justification raisonnable.

L'intervention d'une assemblée législative

B.15. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6750 est pris de la violation des articles 10, 11, 13, 23 et 191 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec diverses autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles internationales et avec des principes généraux du droit, en ce que le ministre compétent pour l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers serait ainsi habilité à établir les « raisons impérieuses de sécurité nationale », alors que cette compétence devrait revenir au législateur, privant ainsi une catégorie d'étrangers déterminée de la garantie consistant en l'intervention d'une assemblée législative.

B.16. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.17. Il ressort des mémoires du Conseil des ministres qu'il a uniquement pu répondre adéquatement aux griefs que la partie requérante prend de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.18.1. Le grief de la partie requérante porte en réalité sur le fait que le contenu de la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » doit être précisé par l'administration, ce qui priverait la catégorie d'étrangers concernée du bénéfice de l'intervention d'une assemblée législative.

B.18.2. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6750 est irrecevable en ce qu'il découle de la délégation législative. En effet, la partie requérante n'expose pas en quoi le principe de légalité contenu aux articles 13, 22 ou 23 de la Constitution serait violé par la disposition attaquée.

Enfin, il a déjà été dit en B.14.2 que l'appréciation individuelle exigée par la Cour de justice de la notion de « raisons impérieuses de sécurité nationale » exclut que la législation nationale comporte une définition qui ferait obstacle à une appréciation concrète, de sorte que la compétence attribuée à l'administration est nécessaire.

B.19. Tous les griefs dans les affaires n^{os} 6733, 6750 et 6753 qui sont pris du traitement différent de situations comparables sont non fondés.

*Le traitement identique de situations différentes**Quant aux droits fondamentaux procéduraux*

B.20. Dans la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 6750, la partie requérante invoque la violation des articles 10, 11, 13, 22 et 23, alinéa 1er, de la Constitution, lus ou non en combinaison avec diverses autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles internationales ainsi qu'avec des principes généraux du droit, en ce que l'article 39/79, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 traiterait de manière égale, sans justification raisonnable, deux catégories d'étrangers, en ce qui concerne le droit d'être entendu, la notification des raisons impérieuses de sécurité nationale, la notification de la motivation qui sous-tend la décision d'éloignement, l'accès au dossier administratif, le contrôle de la décision d'éloignement par un juge et l'exécution de cette décision.

B.21. 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

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.22.1. L'examen de la compatibilité d'une disposition législative avec le principe d'égalité et de non-discrimination suppose notamment l'identification précise de deux catégories de personnes qui font l'objet d'un traitement identique en l'espèce.

B.22.2. Selon la partie requérante dans l'affaire n° 6750, deux catégories d'étrangers différentes sont injustement traitées de manière identique, à savoir les étrangers à l'égard desquels a été prise une décision visée à l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 fondée

sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale » et qui ont pu exercer leur droit d'être entendu, et les étrangers à l'égard desquels a été prise une telle décision fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale », et qui n'ont pas pu exercer leur droit d'être entendu, pour des motifs intéressant la Sûreté de l'État (article 62, § 1er, alinéa 3, 1°).

B.23. Les griefs précités exposés dans l'affaire n° 6750 sont dirigés contre l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, remplacé par l'article 45 de la loi du 24 février 2017, et sont dès lors irrecevables.

B.24.1. Concernant les autres griefs exposés dans la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 6750, il convient de rappeler ce qui a été dit en B.16.

B.24.2. Il n'est en effet pas démontré en quoi les étrangers à l'égard desquels a été prise une décision visée à l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980, fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale » seraient, sans justification raisonnable, traités de manière identique dans le cadre d'autres droits, comme la notification de la décision, la motivation de la décision, l'accès au dossier administratif, le contrôle par un juge, l'exécution de la mesure d'éloignement, le droit d'accès à un juge et à un recours effectif et l'examen du recours.

L'inapplicabilité éventuelle des droits procéduraux à une décision fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale » découle de la décision de l'administration compétente, qui tient aux motifs intéressant la Sûreté de l'État, et non de la loi attaquée du 15 mars 2017.

B.24.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 6750, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

Quant au champ d'application de certaines directives

B.25. Dans le deuxième moyen dans l'affaire n° 6750, la partie requérante invoque la violation des articles 10, 11, 13, 22 et 23, alinéa 1er, de la Constitution, lus ou non en

combinaison avec diverses autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles internationales, ainsi qu'avec des principes généraux du droit.

Le moyen précité comprend trois branches, qui découlent de l'éventuelle violation du principe d'égalité, au motif que deux catégories d'étrangers sont, sans justification raisonnable, traitées de manière identique, alors qu'elles se trouveraient dans des situations fondamentalement différentes. Les situations différentes découlent du fait qu'elles relèvent ou non du champ d'application de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (première branche), de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (deuxième branche) et de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (troisième branche).

B.26.1 La partie requérante ne démontre pas en quoi les étrangers à l'égard desquels a été prise une décision visée à l'article 39/79 de la loi, fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale » seraient, sans justification raisonnable, traités de manière identique dans le cadre du champ d'application potentiel de la directive 2004/38/CE, de la directive 2003/109/CE et de la directive 2008/115/CE.

B.26.2. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6750 n'est pas fondé.

Quant aux traitements inhumains ou dégradants

B.27. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6750 porte sur l'éventuelle violation, par l'article 39/79, § 3, de la loi du 15 décembre 1980, des articles 10, 11, 13, 22 et 23 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec diverses autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles internationales ainsi qu'avec des principes généraux du droit, au motif que

certain étrangers seraient traités de manière identique, qu'ils puissent ou non être victimes, dans leur pays d'origine, de traitements inhumains ou dégradants, en ce compris la peine de mort.

B.28.1. Le principe du non-refoulement fait partie intégrante du droit positif belge. L'article 20 de la loi du 15 décembre 1980 dispose :

« Sans préjudice des dispositions plus favorables contenues dans un traité international et du principe de non-refoulement, le présent chapitre s'applique aux ressortissants de pays tiers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois sur le territoire du Royaume.

Il ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui bénéficient de la protection internationale dans le Royaume ».

L'article 33 contient l'interdiction de renvoi ou de refoulement de la Convention internationale du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés :

« 1. Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays ».

B.28.2. Ce principe est également expressément formulé dans les travaux préparatoires 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 » :

« Les nouvelles dispositions du chapitre VI s'appliqueront sans préjudice des obligations internationales de la Belgique. Le principe de non-refoulement, le droit à la vie familiale, l'intérêt supérieur de l'enfant ou le statut particulier de demandeur d'asile pourront donc y faire obstacle » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, p. 16).

B.29.1. Le principe du non-refoulement n'est pas absolu, eu égard aux exceptions mentionnées dans la Convention du 28 juillet 1951. L'interdiction de la torture et l'interdiction de refoulement qui en découle, consacrées dans de nombreuses conventions des droits de l'homme, constituent par contre un droit absolu, auquel il ne saurait être dérogé.

L'interdiction de la torture, selon laquelle une personne ne peut jamais être renvoyée dans un pays où elle risque d'être traitée de manière inhumaine ou dégradante, est plus étendue que le principe du non-refoulement contenu dans la Convention du 28 juillet 1951.

B.29.2. Les autorités administratives compétentes ne peuvent pas renvoyer un étranger dans son pays d'origine lorsqu'il existe un risque de peine de mort, de torture ou de traitements ou peines inhumains ou dégradants.

B.29.3. Contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, les catégories d'étrangers visées dans le moyen ne sont pas traitées de manière identique.

B.29.4. Le troisième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination, lu en combinaison avec le droit à un recours effectif

B.30. Les parties requérantes font valoir que la loi attaquée porterait atteinte au droit à un recours effectif, garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Étant donné que les dispositions attaquées suppriment le recours suspensif de plein droit, la catégorie d'étrangers concernée ne disposerait plus d'un recours effectif contre une décision d'éloignement, alors que la catégorie des étrangers à l'égard desquels est prise une telle décision qui n'est pas fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale » disposerait encore d'un recours suspensif de plein droit.

Dans ce contexte, il y aurait aussi un risque de violation du droit à l'intégrité physique et du droit au respect de la vie privée et familiale, garantis, respectivement, par les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.31.1. La compatibilité de dispositions législatives avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lu en combinaison avec les articles 10, 11, 13, 22 et 23, alinéa 1er, de la Constitution, ne peut être examinée par la Cour qu'en ce que les dispositions attaquées mettent en œuvre le droit de l'Union. En ce que les diverses directives européennes relatives aux étrangers mentionnées à l'article 2 de la loi attaquée obligent les États membres à garantir le droit à un recours effectif, les dispositions attaquées, qui suppriment le recours suspensif de plein droit pour les décisions visées à l'article 39/79, § 1er, alinéa 2, lorsque ces décisions sont fondées sur des « raisons impérieuses de sécurité nationale », doivent être réputées relever du champ d'application du droit de l'Union.

B.31.2. Le droit à un recours effectif tel qu'il est garanti par l'article 47, premier alinéa, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit, en application de l'article 52, paragraphe 3, de celle-ci, être défini par référence au sens et à la portée que lui confère la Convention européenne des droits de l'homme.

B.31.3. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme exige que les justiciables qui invoquent un grief défendable tiré de la violation de cette Convention aient accès à un recours interne garantissant l'examen du contenu du grief pour fournir un redressement approprié. Les exigences qui découlent de l'article 13 peuvent toutefois varier en fonction de la nature du grief, même si le recours doit toujours être effectif (CEDH, 5 février 2002, *Čonka c. Belgique*, § 75; grande chambre, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, § 288; grande chambre, 15 décembre 2016, *Khlaifia e.a. c. Italie*, § 268).

Pour vérifier la violation éventuelle de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, il faut également tenir compte de tous les recours à la disposition des requérants. L'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul (CEDH, 5 février 2002, *Čonka c. Belgique*, § 75; grande chambre, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*,

§ 289; grande chambre, 15 décembre 2016, *Khlaifia e.a. c. Italie*, § 268).

B.31.4. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que des exigences particulièrement strictes s'appliquent aux voies de droit ouvertes contre des mesures d'éloignement et de refoulement qui sont imminentes, étant donné le risque de dommages irréversibles qu'une telle mesure peut entraîner pour l'étranger concerné, lorsque celui-ci peut être exposé, à la suite de son éloignement, à des traitements contraires aux articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En pareil cas, l'exigence d'un recours effectif imposée par l'article 13 de cette Convention ne peut être remplie que si l'intéressé a la possibilité d'introduire contre l'exécution d'une telle mesure d'éloignement ou de refoulement un recours ayant un effet suspensif de plein droit auprès d'une instance nationale qui examine les griefs invoqués en toute indépendance et de manière approfondie, et qui se prononce avec une célérité particulière (CEDH, grande chambre, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, § 293; 13 décembre 2012, *De Souza Ribeiro c. France*, § 82; grande chambre, 15 décembre 2016, *Khlaifia e.a. c. Italie*, § 275).

B.31.5. Il ressort également de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, à propos du droit à un recours effectif, tel qu'il est garanti par l'article 47, premier alinéa, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, que, lorsqu'un État décide de renvoyer un demandeur de protection internationale vers un pays où des motifs sérieux portent à croire qu'il serait exposé à un risque réel de traitements contraires à l'article 18 de ladite Charte, lu en combinaison avec l'article 33 de la Convention du 28 juillet 1951, ou contraires à l'article 19, paragraphe 2, de ladite Charte, le droit à une protection juridictionnelle effective, prévu à l'article 47 de celle-ci, requiert que ce demandeur dispose d'un recours suspensif de plein droit contre l'exécution de la mesure permettant son renvoi (voir, en ce sens, CJUE, 18 décembre 2014, C-562/13, *Abdida*, point 52; 17 décembre 2015, C-239/14, *Tall*, point 54; 19 juin 2018, C-181/16, *Sadikou Gnandi*, point 54).

B.32.1. Les étrangers qui souhaitent agir contre une décision visée à l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980, fondée sur des « raisons impérieuses de sécurité nationales » peuvent introduire un recours en annulation auprès du Conseil du contentieux des étrangers (article 39/2, § 2, de la loi du 15 décembre 1980) et en demander également la suspension en introduisant une demande de suspension par la voie ordinaire, sur laquelle il doit être statué dans les trente jours (article 39/82, § 1er).

En ce qui concerne les conditions auxquelles la demande de suspension doit satisfaire, l'article 39/82, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 dispose qu'il est question d'un risque de préjudice grave difficilement réparable « si un moyen sérieux a été invoqué sur la base des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, alinéa 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Une protection est ainsi explicitement accordée, entre autres, en matière d'interdiction de la torture.

B.32.2. Les étrangers concernés peuvent également demander au Conseil du contentieux des étrangers de prendre des mesures provisoires conformément à l'article 39/84 de la loi du 15 décembre 1980. Le Conseil peut ordonner à cet effet toutes les mesures utiles pour sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exception des mesures qui portent sur les droits civils.

B.32.3. S'ils font l'objet d'une mesure d'éloignement dont l'exécution est imminente, les étrangers concernés peuvent introduire une demande de suspension en extrême urgence ayant un effet suspensif de plein droit (article 39/82, § 4).

B.32.4. Dans le cadre d'une telle demande de suspension, le Conseil du contentieux des étrangers doit procéder « à un examen attentif et rigoureux de tous les éléments de preuve portés à sa connaissance, en particulier ceux qui sont de nature à indiquer qu'il existe des motifs de croire que l'exécution de la décision attaquée exposerait le requérant au risque d'être soumis à la violation des droits fondamentaux de l'homme auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, alinéa 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (article 39/82, § 4, alinéa 4, et

article 39/85, § 1er, alinéa 3). Le Conseil du contentieux des étrangers est ainsi tenu d'effectuer un examen *ex nunc* des griefs invoqués et, en particulier, de veiller au respect de l'interdiction de la torture.

Lorsqu'un étranger introduit un recours en annulation et une demande de suspension ordinaire contre une décision visée à l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980, qui n'est pas une mesure d'éloignement, et qu'il fait l'objet, au cours de la procédure de suspension ordinaire, d'une mesure d'éloignement dont l'exécution est imminente, il peut, en outre, non seulement introduire une demande de suspension en extrême urgence contre cette décision, mais il a également la possibilité, en vertu de l'article 39/85, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, de demander au Conseil du contentieux des étrangers des mesures en extrême urgence afin que le recours en annulation et la demande de suspension ordinaire qu'il a précédemment introduits contre l'autre acte administratif soient également examinés en urgence. Il a ainsi la garantie de pouvoir obtenir à bref délai une décision sur l'ensemble de ses griefs.

B.32.5. Enfin, l'article 39/83 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que « sauf l'accord de l'intéressé, il ne sera procédé à l'exécution forcée de la mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'étranger fait l'objet, qu'après l'expiration du délai de recours visé à l'article 39/57, § 1er, alinéa 3, ou, lorsque la demande de suspension en extrême urgence de l'exécution de cette mesure a été introduite dans ce délai, qu'après que le Conseil a rejeté la demande ».

B.33. Compte tenu de l'ensemble des voies de recours dont disposent les personnes concernées, le droit à un recours effectif est garanti.

B.34. En ce qui concerne la violation, alléguée par les parties requérantes, du droit à l'intégrité physique et du droit au respect de la vie privée et familiale, il y a lieu de constater qu'une violation éventuelle des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme serait causée par la décision d'éloignement de l'étranger concerné et non par les dispositions attaquées. Du reste, ainsi qu'il est exposé plus haut, une décision d'éloignement fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale peut faire l'objet d'un recours

effectif, qui permet d'invoquer la violation des dispositions conventionnelles précitées et qui, en particulier, accorde une protection en matière d'interdiction de la torture.

B.35. Les moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour,

compte tenu de ce qui est dit en B.14.2, rejette les recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 juillet 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen