

« Regroupement familial et ordre public: cadre légal et contours jurisprudentiels »

Cadre légal

- Notions d'ordre public et de sécurité nationale = omniprésentes en droit des étrangers tant au niveau européen qu'au niveau national



En matière de regroupement familial= possibilité de refuser un regroupement familial ou de mettre fin au séjour pour des motifs tenant à la protection de l'ordre public et la sécurité nationale

- Absence de définition précise de ces notions dans la loi
- Motifs justifiant la fin de séjour= fonction du statut de l'étranger et de «l'importance» de ses liens avec le pays de résidence
 - Citoyens de l'UE+ membres de leur famille- Directive 2004/38/CE - Art. 44 et s. de la loi du 15.12.1980 tels que modifiés par la loi du 24.12.2017 (M.B., 19 avril, p. 51890)
 - Ressortissant de pays tiers - Directive 2003/86/CE- Art. 21 et s. de la loi du 15.12.1980 tels que modifiés par la loi du 24.02.2017

	Ressortissants de pays tiers	Citoyens de l'Union européenne
Peuvent se voir retirer leur droit au séjour et délivrer un ordre de quitter le territoire pour des raisons d'ordre public et de sécurité nationale :	<p><u>Article 21 :</u> Les ressortissants de pays tiers admis ou autorisés au séjour pour une durée limitée ou illimitée + les étrangers porteurs d'un permis de résident de longue durée dans un autre pays de l'Union européenne, à l'exception des ressortissants de pays tiers visés à l'article 22</p>	<p><u>Article 44bis §1er :</u> Les citoyens de l'Union européenne, à l'exception des citoyens de l'Union européenne visés à l'article 44bis §2 et 44bis §3</p>
Peuvent se voir retirer leur droit au séjour et délivrer un ordre de quitter le territoire pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale :	<p><u>Article 22 :</u> -Les ressortissants de pays tiers établis -Les ressortissants de pays tiers qui bénéficient du statut de résident de longue durée en Belgique -Les ressortissants de pays tiers qui sont autorisés ou admis à séjourner plus de trois mois dans le Royaume depuis dix ans au moins et qui y séjournent depuis lors de manière ininterrompue</p>	<p><u>Article 44bis §2 :</u> -Les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles ayant acquis un droit de séjour permanent, à l'exception des citoyens de l'Union européenne visés à l'article 44bis §3</p>
Peuvent se voir retirer leur droit au séjour et délivrer un ordre de quitter le territoire pour des raisons impérieuses de sécurité nationale :		<p><u>Article 44bis §3 :</u> -Les citoyens de l'Union européenne mineurs d'âge -Les citoyens de l'Union européenne ayant séjourné sur le territoire belge pendant les dix années précédentes</p>

Depuis l'adoption des lois d'OP (24.02.2017; 15.03.2017), ces dispositions autorisent à mettre fin au séjour

- d'étrangers nés en Belgique ou arrivés en Belgique avant l'âge de douze ans:
Catégories auparavant exclues du champ d'application de ces dispositions caractère en raison de l'ingérence particulièrement grave que ces mesures constituent dans le droit à la vie privée et familiale de ces étrangers ayant parfois passé une très grande partie, voire toute leur vie en Belgique
[Projet de loi du 13 janvier 2005, Doc. Parl., Ch. Repr, sess.ord.2004-2005, n°1555/001, p.9.](#)
- En l'absence de condamnation pénale :
Tout étranger qui représente une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale pourra être éloigné, et ce même s'il n'a fait l'objet d'aucune condamnation. Tout élément pertinent permettant d'éclairer l'administration sur la dangerosité de l'intéressé sera pris en compte. L'existence d'une ou plusieurs condamnations pourra faire partie de ce faisceau d'indices mais, en principe, ne sera pas une condition *sine qua non* »
[Projet de loi du 12 décembre 2016 n, Doc.Parl., Ch. Repr., sess.ord.,2016-2017, n°2215/001 p.3.](#)

Précisions apportées par la Cour Constitutionnelle par arrêt du 18 juillet 2019 n°112/19

-le législateur n'a entendu « permettre l'éloignement d'étrangers nés en Belgique ou arrivés sur le territoire avant l'âge de douze ans » qu'en cas **de menace grave pour la sécurité nationale ou sur la base de faits très graves** », à savoir « **des actes relevant du terrorisme ou de la criminalité très grave** » (point B.24.9.)

- « le fait que l'existence d'une ou plusieurs condamnations ne soit plus une condition nécessaire ni une condition suffisante pour que soit prise une décision mettant fin au séjour pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale ne signifie pas que l'autorité serait autorisée à ne pas se baser sur des faits prouvés et objectifs ».

Dès lors que la loi fait référence au « comportement personnel » de l'intéressé, qui est « le seul élément sur la base duquel la décision de fin de séjour pour des motifs d'ordre public peut être prise », elle impose que « **l'autorité procède à un examen individuel et motive sa décision en référence à des actes concrets, pertinents et prouvés posés par l'intéressé** ». Ainsi, de simples présomptions ou soupçons ne suffisent pas à fonder une décision de fin de séjour (B.19.4. et B. 54.3-4).

En contrepartie,

- Système de gradation tenant compte du statut de séjour ou de la durée du séjour de l'étranger éloigné pour des motifs d'ordre public



Selon qu'il soit européen ou non, établi ou non, en Belgique depuis 9 ou 10 ans, l'étranger pourra être éloigné pour « des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale », pour « des raisons graves d'ordre public et de sécurité nationale » ou pour « des raisons impérieuses de sécurité nationale »

- ✓ Travaux préparatoires de la loi du 24.02.2017 renvoient à la jurisprudence de la CJUE

« La notion de “**raisons d'ordre public ou de sécurité nationale**” implique l'existence d'une menace suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, celui-ci devant s'entendre comme comprenant aussi la sécurité intérieure et extérieure de l'État.

C.J.U.E., 22 mai 2012, *P.I.*, aff. C 348/09, EU:C:2012:300, point 34; C.J.U.E., *J.N.*, 15 février 2016, aff. C-601/15, EU:C:2016:84, point 67

Les “**raisons graves**” traduisent l'idée que les circonstances de la cause doivent présenter un degré de gravité plus important et les “**raisons impérieuses**” exigent que les circonstances de la cause soient encore plus graves

C.J.U.E., 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09, EU:C:2010:708 ; C.J.U.E., 24 juin 2015, *H.T.*, aff. C- 373/13, EU:C:2015:413 et C.J.U.E., *J.N.*, 22 mai 2012, *P.I.*, aff. C. 348/09, EU:C:2012:300

➤ Lignes directrices encadrant l'interprétation de la notion d'OP inscrites dans les textes

- Citoyen de l'UE

- ✓ Art. 27 de la directive 2004/38/CE :
- ✓ Art. 44§2 : Le ministre ou son délégué doit tenir compte de la durée du séjour de l'intéressé sur le territoire belge, de son âge, de son état de santé, **de sa situation familiale** et économique, de son intégration sociale et culturelle dans le Royaume et de l'intensité des liens avec son pays d'origine.
- ✓ Article 45: Ces décisions ne peuvent être fondées sur des justifications économiques. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles décisions. Ces décisions doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel du citoyen concerné de l'Union ou du membre de sa famille. Le comportement du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent pas être retenues.

- Ressortissant de pays tiers

- ✓ Art. 6.2 et 17 de la directive 2003/86/CE
- ✓ Art. 23 de la loi du 15.12.1980 : L'autorité administrative doit tenir compte, lors de la prise de décision, de la gravité ou la nature de l'infraction à l'ordre public ou à la sécurité nationale commise, du danger que l'étranger représente, de la durée de son séjour ainsi que de l'existence de liens avec son pays de résidence ou de l'absence de lien avec son pays d'origine, de son âge et **des conséquences pour lui et les membres de sa famille**. Le comportement de l'intéressé doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.



Dans tous les cas, ces dispositions imposent la prise en compte lors de la prise de décision de fin de séjour de la situation familiale de l'étranger

➤ Droit d'être entendu

Article 62 de la L. du 15.12.1980

- Obligation dans le chef de l'intéressé d'informer préalablement le destinataire de la mesure des motifs pour lesquels l'autorité envisage de prendre une décision de fin de séjour
- Droit de l'intéressé, dans un délai de quinze jours, de faire valoir par écrit les éléments pertinents qui sont de nature à empêcher ou à influencer la prise de décision
- Objectif : assurer le respect du devoir de minutie, en permettant à l'administration d'être au courant de tous les éléments pertinents et d'être ainsi en mesure de « statuer en pleine connaissance de cause

Contours jurisprudentiels

Limites fixées par la jurisprudence européenne et nationale

1. Au travers de **l'interprétation des notions d'ordre public et de sécurité nationale**
2. Au travers du contrôle du respect des droits fondamentaux

1. Limites découlant de l'interprétation jurisprudentielle de la notion d'ordre public

- La Cour de Justice encadre l'interprétation de cette notion de **balises**
 - Pour mettre fin au fin séjour, exige l'existence d'une menace grave réelle et actuelle
 - lorsque l'OP justifie une dérogation à la libre circulation des citoyens de l'Union- exigence codifiée dans la directive 2004/38/CE
 - lorsque l'OP justifie une dérogation à une obligation conçue dans le but d'assurer le respect des droits fondamentaux de pays tiers - « la Cour a étendu l'application de cette exigence à des champs moins directement liés ou pas du tout liés à la libre circulation des citoyens de l'Union ».
- Voy. not. CJUE, arrêt Z. Zh. Et I.o. c/Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie, 11 juin 2015, aff. C-554/13, point 60; CJUE, arrêt J. N. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 15 février 2016, aff. C-601/15*

- **Réalité ?** Interdit que les autorités étatiques s'appuient sur une pratique générale ou une présomption afin de constater un danger pour l'OP- une condamnation pénale fonde l'existence d'une menace réelle que dans la mesure où les circonstances entourant cette condamnation font apparaître l'existence d'une comportement personnel constituant une menace pour l'OP

Voy. C.J.U.E., 31 janvier 2006, *Commission des Communautés européennes*, aff. C 503/03, point 40 ; C.J.U.E., 19 janvier 1999, *Calfa*, aff. C-348/96, Rec. p. I-11, point 24.

- **Actualité ?** Actualisation de la situation de la personne concernée au regard des éléments intervenus postérieurement à la prise de décision

Voy. C.J.U.E., 29 avril 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, aff. C-482/01 et C-493/01, point 82 ; C.J.U.E., 8 décembre 2011, *Ziebell*, aff. C-371/08, point 28; C.J.U.E., 2 mai 2018, *K. et H.F.*, aff. jointes C-331/16 et C-366/16

- ✓ **Ziebell**: les juridictions nationales doivent prendre en considération les éléments de fait intervenus après la dernière décision des autorités compétentes pouvant impliquer la disparition ou la diminution non négligeable de la menace actuelle que constituerait, pour l'intérêt fondamental en cause, le comportement de la personne concernée.

- Exige, *a minima*, dans tous les cas, un examen individualisé de la menace que représente l'étranger pour l'OP tenant compte de ses circonstances de l'espèce

Voy. C.J.U.E., arrêt *G.S et V.G. c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, 12 décembre 2019, aff. C-381/18 et C-382/18

« Toute référence par le législateur de l'Union à la notion de menace pour l'ordre public ne doit pas nécessairement être comprise comme renvoyant de manière exclusive à un comportement individuel représentant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société de l'Etat membre concerné ».

En revanche, les autorités compétentes ne sauraient considérer, de manière automatique, qu'un ressortissant d'un pays tiers constitue une menace pour l'ordre public, au sens de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 2003/86, du seul fait que celui-ci a fait l'objet d'une condamnation pénale quelconque.

- ✓ « Cette infraction doit être d'une *gravité* ou d'une *nature* telle qu'il est nécessaire d'exclure le séjour de ce ressortissant sur le territoire de l'État membre concerné ».
- ✓ « En outre, les autorités compétentes doivent procéder à une *appréciation individuelle* de la situation de la personne concernée, en prenant dûment en considération la nature et la solidité des liens familiaux de cette personne, sa durée de résidence dans l'État membre ainsi que *l'existence d'attaches familiales*, culturelles ou sociales avec son pays d'origine (article 17 de la directive 2003/86)

➤ **Interprétation de la notion d'OP par le CCE au regard des balises fixées par le droit européen et la jurisprudence de la Cour de Justice**

✓ **Voy. CCE n° 199018 du 31 janvier 2018 : Annulation-défaut de motivation-absence de dangerosité réelle et actuelle**

- En l'espèce: ressortissant de nationalité marocaine marié à une belge- refus regroupement familial- danger pour l'OP fondée sur l'existence d'une série de rapports de police
- Insuffisant pour caractériser l'existence d'une menace grave réelle et actuelle :
« La dangerosité doit être réelle et actuelle et démontrer en quoi l'intéressé représente une menace grave pour un intérêt fondamental de la société ».

✓ **Voy. CCE n° 221 734 du 24 mai 2019 : Annulation- défaut de motivation- absence de caractère actuel de la menace**

- En l'espèce: ressortissant de nationalité kosovare- s'est vu délivrer une carte d'identité en tant que conjoint d'une personne de nationalité belge en 2003- Condamnations à des peines d'emprisonnement du chef de diverses infractions pour des faits commis entre 2001 et 2010
- «la partie défenderesse semble se concentrer uniquement sur certains éléments contenus au dossier administratif sans prendre en considération des éléments qui pourraient être considérés comme étant positifs dans le chef du requérant et du comportement qu'il adopte dans le cadre de ses surveillance électronique et libération conditionnelle, et démontrent ainsi une volonté de s'amender et de se réintégrer dans la société »

✓ **Voy. CCE n° 234 268 du 20 mars 2020: Annulation - Violation de l'article 62 de la loi du 15.12.1980 (droit d'être entendu) - violation de l'article 45 (absence d'actualisation de la menace)- Devoir de minutie**

- En l'espèce : Décision de fin de séjour prise à l'égard d'un ressortissant de nationalité congolaise en possession d'une carte F+ condamnés à diverses reprises à des peines d'emprisonnement
- « L'autorité décisionnaire a l'obligation de procéder un examen individuel, tenant compte de l'ensemble des éléments pertinents de la cause, destiné à vérifier l'existence d'une telle menace, soit notamment de s'assurer de son caractère réel et actuel. L'obligation d'entendre l'intéressé, préalablement à l'adoption d'une décision mettant fin à un séjour d'un ressortissant d'un pays tiers établi en Belgique, pour des motifs d'ordre public, a dès lors essentiellement pour objectif de permettre à la partie défenderesse de respecter ses obligations à cet égard. »

Dans le cas d'espèce, en décidant de mettre fin au séjour de la partie requérante, laquelle avait été entendue près de cinq mois auparavant, et en négligeant de l'entendre à nouveau avant l'adoption d'une telle décision, « la partie défenderesse a perdu de vue cet objectif essentiel du droit à être entendu ».

- « L'intéressé fait notamment valoir en termes de requête que, si la possibilité lui en avait été donnée, il aurait notamment fait valoir un avis positif à l'octroi d'une surveillance électronique, émis par le service psycho-social de la prison d'Arlon une semaine avant la décision. Or, il s'agit d'un élément qui aurait dû être pris en compte dans le cadre de l'appréciation de la gravité de la menace que la partie requérante pourrait représenter, par son comportement, pour l'ordre public, ainsi que de son caractère réel et actuel. »

2. Limites découlant du contrôle du respect des droits fondamentaux

➤ En particulier du respect du droit à la vie privée et familiale contrôlé par référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

- Autorise le retrait du droit au séjour et l'éloignement pour motifs d'ordre public d'un étranger en séjour légal ayant une vie familiale et sociale dans son pays de résidence (1) pour autant que l'ingérence de l'autorité soit prévue par la loi (légalité) (2), qu'elle soit inspirée par un but légitime (légitimité) (3) et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique (proportionnalité) (4).
- Examen de proportionnalité entouré de critères évoluant au gré de sa jurisprudence
Voy. Cour eur. dr. h., Boultif c. Suisse, 2 août 2001; Cour eur. dr. h., Üner, 10 juillet 2003; Cour eur. dr. h., Benhebba, 10 juillet 2003 (immigrés seconde génération); Cour eur. dr. h., Maslov c. Autriche, 23 juin 2008 (jeunes adultes)
- Offre une large marge de manœuvre aux autorités étatiques :

Voy. Cour eur. dr. h., Ndidu c. Royaume-Uni, 29 janvier 2018 // Cour eur. dr. h., Narijs c. Italie, 14 mai 2019: « Lorsque les juridictions internes ont examiné les faits avec soin, en toute indépendance et impartialité, qu'elles ont appliqué, dans le respect de la Convention et de sa jurisprudence, les normes applicables en matière de droits de l'homme et qu'elles ont ménagé un juste équilibre entre les intérêts personnels du requérant et l'intérêt général, elle n'a pas à substituer sa propre appréciation du fond de l'affaire (en particulier, sa propre appréciation des éléments factuels relatifs à la question de la proportionnalité) à celle des autorités nationales compétentes. Seuls font exception à cette règle les cas où il est démontré que des raisons sérieuses justifient d'y déroger »

➤ CCE contrôlant le respect du droit à la vie privée et familiale vérifie que les autorités décisionnaires ont bien effectué un test de proportionnalité mettant en balance les différents intérêts en présence

- Voy. not. C.C.E n° 196 353 du 8 décembre 2017; CCE n° 214 051 du 14 décembre 2018; CCE n° 236 189 du 28 mai 2020
- Une décision de fin de séjour ne viole pas le droit à la vie privée et familiale de l'étranger dès lors que la décision attaquée fait « apparaître la gravité de la menace qu'il représente pour la sécurité nationale et se fonde sur un examen individuel procédant à une mise en balance valable des différents intérêts en présence » au regard des critères fixés par la CEDH

- Voy. CCE n° 200.119 du 22 février 2018
- Annulation d'une décision de fin de séjour prise à l'égard d'un ressortissant marocain marié à une belge avec un enfant belge- le risque de violation de l'article 8 CEDH n'a pas fait l'objet d'un examen tenant compte de l'ensemble des circonstances particulières de l'espèce - le risque de violation de l'article 3 n'a pas été pris en compte dans le cadre de cet examen alors qu'il est de nature à entraver leur vie privée et familiale au Maroc.
- Arrêts contraires voy. not. CCE n° 228 225 du 29 octobre 2019, n° 223 441 du 28 juin 2019 ; CCE n° 214 051 du 14 décembre 2018

- Voy. CCE n° 242 962 du 7 août 2020 (a) et CCE n° 242 980 du 7 août 2020 (b)
- Ressortissant marocain- né en Belgique - mariée avec une personne de nationalité belge- père de quatre enfants belges- condamnés à plusieurs reprises- décision de fin de séjour- OQT avec IE- demande de regroupement familial introduite suite à la décision de fin de séjour
(a) Refus regroupement familial pour motifs d'OP annulé car violation de l'article 8 CEDH
(b) OQT délivré suite à la décision de fin de séjour validé au regard de l'article 8 CEDH

➤ + Importance de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant

C. Const, 18 juillet 2019, arrêt n°112/2019, (B.32.3 et B.55.2)

B.32.2. L'article 23 de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été remplacé par l'article 14 de la loi attaquée, prévoit expressément que lors de la prise des décisions prévues par les articles 21 et 22 de la loi du 15 décembre 1980, il est tenu compte, notamment, « des conséquences pour [l'intéressé] et les membres de sa famille ». Par ailleurs, l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 dispose : « Lors de la prise d'une décision d'éloignement, le ministre ou son délégué tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, et de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné ».

B.32.3. Il résulte de ces deux dispositions que l'autorité compétente est tenue, lorsqu'elle prend une décision motivée de fin de séjour à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers pour raisons ou raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale, d'examiner les conséquences de l'éloignement de l'intéressé, d'une part, pour lui-même, ce qui inclut la prise en compte de son état de santé, et, d'autre part, pour les membres de sa famille, ce qui impose d'examiner la proportionnalité de la décision de fin de séjour au regard de l'intérêt supérieur de ses enfants mineurs.

B.55.2. « compte tenu de l'obligation, édictée par l'article 22bis de la Constitution et par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant, de prendre en considération de manière primordiale, dans toutes les décisions qui le concernent, l'intérêt supérieur de l'enfant, cette disposition (l'article 44 bis de la loi du 15.12.1980) doit être interprétée comme imposant au ministre ou à son délégué de tenir compte de l'intérêt supérieur des enfants mineurs qui pourraient subir les conséquences de la décision mettant fin au séjour du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille.

QUESTIONS/ REACTIONS?

